



Thomas Benedikter

*Mehr **Autonomie** wagen*

Südtirols Autonomie heute und morgen

POLITIS
soling

Thomas Benedikter
Mehr Autonomie wagen
Südtirols Autonomie heute und morgen

POLITiS
Aktualisierte Neubearbeitung, Januar 2021

© *Copyright* Thomas Benedikter
Alle Rechte vorbehalten

Herausgeber: Studienkreis POLITiS -
Politische Bildung und Studien in Südtirol
Weinstr. 60, 39057 Frangart (Eppan), Tel. +39 324 5810427
info@politis.it
www.politis.it

Konzept, Texte und Interviews: Thomas Benedikter
Lektorat: Prisca Prugger
Beratung: Alberto Bistarelli, Peter Fulterer
Gastautor: Simon Constantini
Layout, Grafiken und Covergestaltung: Hanna Battisti
Fotos: POLITiS, Hanna Battisti, WIKIMEDIA Commons
Landespresseamt, Institut Ladin Micurá de Rù
Druck: ESPERIA Lavis (TN)



Die von POLITiS 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.

Danksagung

Ein besonderer Dank geht an alle Experten und Expertinnen, Politiker und Politikerinnen, die uns im Rahmen dieser Arbeit Interviews gewährt haben, sowie an Simon Constantini für seinen speziellen Beitrag. Unseren Dank sprechen wir aus der Autonomen Region Trentino-Südtirol für den Druckkostenzuschuss sowie der Stiftung Südtirol Sparkasse für die finanzielle Unterstützung. Außerdem geht ein ganz herzlicher Dank an Prisca Prugger fürs Lektorat, an Alberto Bistarelli und Peter Fulterer für die Beratung sowie an Hanna Battisti fürs Layout und die Gesamtgestaltung. Die in dieser POLITiS-Publikation vertretenen Positionen decken sich nicht unbedingt mit jenen des Studienkreises als solchem.

Hinweise

Wir legen größten Wert auf geschlechtsspezifische Gleichbehandlung. Nur zur besseren Lesbarkeit wurde auf die durchgehende Nennung beider Geschlechter verzichtet. Die wesentlichen unter das Gendering fallenden Ausdrücke werden abwechselnd nach Geschlecht verwendet. In den Interviews ist der Kürze und Lesbarkeit wegen das Gendern unterblieben.

Die Quellenverweise im Text beziehen sich auf die „Vertiefende Literatur“ am jeweiligen Kapitelende.

Die Drucklegung dieser Publikation wurde ermöglicht durch einen Beitrag der Stiftung Südtiroler Sparkasse und der Autonomen Region Trentino-Südtirol.



REGIONE AUTONOMA TRENINO-ALTO ADIGE
AUTONOME REGION TRENTINO-SÜDTIROL
REGION AUTONOMA TRENIN-SÜDTIROL



Vorausgeschickt: Zeit für eine Generalüberholung

1	Die Geschichte der Südtirol-Autonomie im Zeitraffer	7
	Zeittafel	
2	Warum eine Reform des Statuts?	15
	Gespräch mit Senator DDr. Karl Zeller	
3	Zuständigkeiten: die Palette vervollständigen	27
	Gespräch mit Senator a.D. Prof. Oskar Peterlini	
4	Reformbedürftige Paritätische Kommissionen	42
	Gespräch mit L.Abg. Andreas Pöder	
5	Gleichstellung der Sprachen: Grundsäule des Minderheitenschutzes	50
	Gespräch mit Prof. DDr. Günther Pallaver	
6	Welche Alternativen zum Proporz?	63
	Gespräch mit Simon Constantini	
7	Steuerhoheit oder Landesfinanzen am staatlichen Tropf?	74
	Eine „Sportautonomie“ für Südtirol?	
8	Braucht Südtirol eine zweisprachige Schule?	82
	Gespräch mit L.Abg. Brigitte Foppa	
	Gastbeitrag - Simon Constantini: Zweisprachige Schule – Individuum und Gesellschaft	96
9	Demokratische Spielräume erweitern	98
	Eine autonome Gerichtsverwaltung?	
10	Eine neue „ethnische Konkordanzregel“ für die Politik?	106
	Gespräch mit L.Abg. Alessandro Urzì	
11	Wie autonom ist Südtirol in der Wirtschafts- und Sozialpolitik?	117
	Gespräch mit Tila Mair	
12	Autonomie wahren gegenüber Brüssel	129
	Das Regierungskommissariat: braucht ein autonomes Land einen Wachhund?	
13	Die Region Trentino-Südtirol:	137
	Plattform der Zusammenarbeit oder entbehrliches Relikt?	
	Gespräch mit Senator a.D. Marco Boato	
14	Mehr Rechte für die Ladin im Statut	145
	Gespräch mit DDr. Christoph Perathoner (1. Teil)	
15	Die Autonomie demokratisch abändern und absichern	154
	Gespräch mit DDr. Christoph Perathoner (2. Teil)	
16	Autonomie-Konvent und Verfassungsreform – Und dann?	162
	Ausblick auf die Zukunft der Autonomie	
	<i>Verwendete und vertiefende Literatur</i>	170
	<i>Publikationen von POLITiS - Der Autor - Der Herausgeber</i>	174

Verzeichnis der Tabellen

- Tab.1 - Der Rechtsstreit Staat - Autonome Provinz Bozen
- Tab.2 - Südtirol: die beste Autonomie Europas?
- Tab.3 - Die Entwicklung der Zuständigkeiten der Autonomen Provinz Bozen - Südtirol
- Tab.4 - Genehmigte Gesuche zur Wohnbauförderung - 2012
- Tab.5 - Stimmenanteile der regierungsbildenden Parteien im Südtiroler Landtag
- Tab.6 - Vorschläge von Luis Durnwalder zur Reform der Autonomie
- Tab.7 - Das Autonomiestatut morgen - Übersicht über die Reformvorschläge
- Tab.8 - 35 Vorschläge zur Autonomiereform

Verzeichnis der Grafiken

- Grafik 1 - „Gute“ und „sehr gute“ Zweitsprachkenntnisse in Südtirol
- Grafik 2 - Öffentlich Bedienstete nach Sprachgruppe 2014
- Grafik 3 - Sicherungspakt für die Landesfinanzen 2014
- Grafik 4 - Zweitsprachkenntnisse der OberschülerInnen in Südtirol
- Grafik 5 - Die ladinischen Gemeinden

Abkürzungsverzeichnis

- ASt. Autonomiestatut
- ASTAT Landesinstitut für Statistik
- BIP Brutto-Inlandsprodukt
- CLIL Content and Language Integrated Learning
- DFB Durchführungsbestimmung
- EVTZ Europäischer Verbund Territorialer Zusammenarbeit
- GIS Gemeindeimmobiliensteuer
- GVD Gesetzesvertretendes Dekret
- IGH Internationaler Gerichtshof
- LH Landeshauptmann
- LD Legislativdekret
- LVA Landesvermögensabgabe
- R.G. Regionalgesetz
- PD Partito Democratico
- PV Pariser Vertrag
- SVP Südtiroler Volkspartei
- VerfGH Verfassungsgerichtshof
- VerfG Verfassungsgesetz
- Verf Verfassung
- VerfGE Verfassungsgesetzesentwurf

Verzeichnis der Abbildungen

- Abb.1 Feuernacht, Kundgebung Sigmundskron 1957, Magnago
- Abb.2 Matteo Renzi und Karl Zeller im Senat, Rom (Pressedienst)
- Abb.3 Silvius-Magnago-Platz, Bozen
- Abb.4 Einstige 6er-Kommission. Heutige 12er-Kommission
- Abb.5 Toponomastik im Überetsch
- Abb.6 Peperoni-Proporz
- Abb.7 LH Kompatscher, Minister Padoan, LH Rossi (LPA)
- Abb.8 Schüler und Schülerinnen
- Abb.9 Demonstration gegen den Flughafen Bozen, Mai 2016
- Abb.10 Alpin-mediterrane Gastro-Harmonie
- Abb.11 Gewerbezone Bozen Süd
- Abb.12 Gipfeltreffen des EVTZ in Riva, Mai 2016 (LPA)
- Abb.13 Regionalrat in Trient
- Abb.14 Ladinisches Kulturinstitut Micurá de Rù
- Abb.15 Bahnhof Bozen
- Abb.16 Workshop des Autonomiekonvents im Palais Widmann

dieser Kompromiss dem Parlament vorgelegt werden konnte. Dann gingen gut 20 Jahre zäher Verhandlungen zwischen Bozen und Rom ins Land, bis das Statut in durchführbares Recht umgesetzt war. Mitte 1992 konnten Italien und Österreich den Streit um Südtirol für beendet erklären.

Die soziale, wirtschaftliche, und kulturelle Entwicklung ist seitdem nicht stehen geblieben. Im Gegenteil: der Gesamtkontext hat sich zugunsten Südtirols verändert. Österreich trat der EU bei, die Grenzbalken am Brenner, am Reschen und in Winnebach fielen dank des Schengen-Abkommens und 2001 führte eine Kerngruppe der EU die Gemeinschaftswährung ein. Ebenfalls 2001 erweiterte Italien die Autonomie der Regionen mit Sonderstatut mit einer Verfassungsreform. Eine Anpassung oder gar Runderneuerung des Statuts der Autonomen Region Trentino-Südtirol von 1972 blieb allerdings bis heute aus.

Dabei wandelte sich die Autonomie andauernd, denn es gelang den Südtiroler Vertretern in Rom und Bozen kontinuierlich, dem Staat neue Zuständigkeiten abzurufen. Auch mussten vielfach aktuelle Fragen in den Paritätischen Kommissionen gelöst werden, musste auf Verfassungsgerichtsurteile und Unionsrecht mit Änderungen am geltenden Recht reagiert oder gegen Eingriffe des Staats geklagt werden. Die politische Eigenständigkeit ist so zum Teil erweitert worden, zum Teil mussten – wie letztthin bei den Finanzen – und im Zuge von zahlreichen Verfassungsgerichtsurteilen seit 2001 – auch Rückschläge in Kauf genommen werden.

Während die Autonomie seit 1992 schrittweise weiterentwickelt wurde, reicht diese Vorgangsweise jetzt nicht mehr. Eine Generalüberholung steht an, die manche Beobachter schon als das „3. Autonomie-Statut“ bezeichnen. Den Hintergrund dafür bildet die Verfassungsreform der seit Februar 2014 amtierenden Regierung Renzi, die statt der erhofften Föderalisierung eine Schubumkehr in Richtung Re-Zentralisierung angeordnet hat. Die Regionen mit Sonderstatut sollten, laut Zusagen und Schutz-

Vorausgeschichte

Zeit für eine Generalüberholung

Das 2. Autonomiestatut ist in die Jahre gekommen, 49 genau gesagt. Es bildet seit 1972 die Grundlage der Südtiroler Autonomie, immer noch eingefügt in den ungeliebten Überbau der Region Trentino-Südtirol. Das Statut ist eine Art „Landesverfassung“, die nicht nur die Reichweite der politischen Eigenständigkeit des Landes in der Gesetzgebung und Verwaltung regelt, sondern auch zahlreiche Bürgerrechte, die Finanzen, das Funktionieren der politischen Organe und die Organisation des Zusammenlebens. Jahrelang hatte man zwischen Wien, Rom und Bozen gefeilscht, bis

klauseln, zunächst davon verschont bleiben, müssen sich aber in den nächsten Jahren anpassen. Tatsächlich ist die Mehrheit der Artikel des Statuts von 1972 revisionsbedürftig. Wie weit wird diese „Revision“ reichen?

2015 setzte der Südtiroler Landtag mit seinem Landesgesetz zum Autonomie-Konvent einen neuen Akzent. Die Reform des Autonomiestatuts sollte erstmals nicht mehr nur auf höchster Ebene in kleinsten Expertenkreisen verhandelt werden, sondern die Bürger und Bürgerinnen sollten in einem partizipativen Prozess mitreden können. Von „Konvent“ zu reden, was an verfassunggebende Versammlungen erinnert, ist zwar übertrieben, doch die Botschaft bleibt: auch beim Verfahren zur Weiterentwicklung der Autonomie sollen neue Wege beschritten werden, um dem Reformvorschlag mehr demokratische Legitimation zu verschaffen.

Diese neue Form der Bürgerbeteiligung an der Autonomiereform gab POLITIS den Anlass, Reformvorschläge etwas systematischer einzubringen als es in einer Debatte am Podium oder etwa im „Forum der 100“ des Autonomiekonvents erfolgen kann.

Das Statut ist ein komplexes Regelwerk mit Stärken, aber auch Schwächen und zahlreichen Schranken. Schon 1972 war es aus der Sicht der deutsch- und ladinischsprachigen Südtiroler eine Kompromisslösung. Welche Anpassungen sind heute überfällig und warum? Welche neuen Lösungen für umstrittene Fragen gibt es? Wo kann der Umfang der Autonomie zum Wohl des ganzen Landes erweitert werden? Welche demokratischen Spielräume sollten im Statut besser verankert werden? Auf diese und viele andere Fragen geht diese Publikation ein, die sich als Beitrag zum partizipativen Prozess der Autonomiereform versteht.

An dieser Stelle einen Dank allen Interviewpartnern und Interviewpartnerinnen, allen Förderern, Beratern und Mitwirkenden an dieser Publikation und Ihnen eine fruchtbare Lektüre.



links: nach der
Feuernacht 1961
Mitte: Kundgebung
auf Sigmundskron
1957
rechts: Silvius
Magnago und Peter
Brugger bei der SVP
Landesversammlung
1969

Die Geschichte der Südtirol-Autonomie im Zeitraffer

Eigentlich hätte Südtirol bereits 1948 eine eigenständige Region Italiens mit einer echten Territorialautonomie werden sollen. Dies hätte dem Geist des Pariser Vertrags entsprochen. Lange Auseinandersetzungen – diplomatisch, politisch und gewaltsam ausgetragen – gingen dem 2. Autonomiestatut von 1972 voraus, ein Kompromiss zwischen dem Staat und der deutschen und ladinischen Minderheit folgte. Weitere 20 Jahre gingen ins Land bis zur Umsetzung der „Paketautonomie“ und nach 44 Jahren scheint die Zeit reif für einen weiteren Qualitätssprung. „Gut Ding braucht gut Weil“ scheint auch für das Erwachsen-Werden einer Autonomie zu gelten.

Südtirol war Jahrhunderte lang integraler Teil Tirols, das seinerseits von 1363 bis 1919 mit Unterbrechung der bayrischen (1806-1809) und napoleonischen Besatzungszeit (1810-1814) zum Habsburgerreich gehörte. Italien unterzeichnete 1915 einen Geheimpakt mit der Entente, der zu seinem Kriegseintritt an der Seite Großbritanniens, Frankreichs und Russlands führte. Eines der Gebiete, die Italien als Lohn dafür in Aussicht gestellt wurden, war Südtirol.

Südtirol wurde mit dem Abkommen von Saint Germain-Laye bei Paris 1919 offiziell Teil Italiens. Laut der letzten von Österreich durchgeführten Volkszählung bestand seine Bevölkerung 1910 zu 93% aus Deutschen, 4% Ladinern und 3% Italienern. Obwohl Italien versprach, die Identität der neuen Minderheiten zu schützen, wurden dafür keine praktischen Maßnahmen gesetzt. 1922 ergriffen in Rom die Faschisten die Macht und setzten den Hoffnungen der Südtiroler auf Anerkennung und Schutz ein jähes Ende. In den folgenden 21 Jahren wurde der deutsche Charakter des Landes

in allen Bereichen des sozialen, politischen und kulturellen Lebens unterdrückt. Deutsche Schulen, Parteien und Gewerkschaften wurden verboten und sogar Eigennamen zwangsweise italienisiert. Dieser Versuch, beide nationalen Minderheiten zu assimilieren, rief nicht nur Widerstand im Untergrund hervor, sondern erzeugte auch ein lang anhaltendes Misstrauen gegenüber dem italienischen Staat als solchem.

Nach dem „Anschluss“ Österreichs an Nazi-Deutschland 1938 vereinbarten Hitler und Mussolini, „das Kapitel Deutsch-Südtirol endgültig zu schließen“. Allen deutschsprachigen Einwohnern des Landes wurde die Option geboten, ins Deutsche Reich umgesiedelt zu werden oder in Italien zu verbleiben mit der Perspektive der vollständigen Assimilation. Bis Ende 1939 entschieden 86% der Südtiroler, ins Deutsche Reich auszuwandern, doch infolge des Ausbruchs des 2. Weltkriegs verließ nur ein Drittel der Südtiroler tatsächlich ihre Heimat. Zahlreiche „Optanten“ konnten nach dem Krieg wieder zurückkehren.

Ringens um Autonomie nach dem 2. Weltkrieg

1945 versuchten die Südtiroler, unter Führung der neu gegründeten Südtiroler Volkspartei (SVP) das Recht auf Selbstbestimmung zu erhalten. 1946 wurden in wenigen Monaten 163.777 Unterschriften für eine entsprechende Volksabstimmung gesammelt. Innsbruck, die Hauptstadt des nördlichen Teils Tirols, erlebte am 5. Mai 1946 eine gewaltige Demonstration für die Selbstbestimmung Südtirols. Doch hatten die Siegermächte des 2. Weltkriegs diese Forderung bereits im Herbst 1945 abgelehnt. Somit blieb Österreich keine andere Wahl, als mit Italien zumindest eine möglichst weit reichende Autonomie auszuhandeln. Eine Vereinbarung in diesem Sinne wurde im Rahmen der Pariser Friedensverhandlungen erzielt. Am 5. September 1946 unterzeichneten der italienische Premierminister De Gasperi und der österreichische Außenminister Gruber diesen „Pariser Vertrag“, der als Teil des offiziellen österreichisch-italienischen Friedensvertrags vom Februar 1947 der Südtiroler Autonomie eine völkerrechtliche Absicherung verlieh. Der deutschen Volksgruppe wurde „substanzielle Autonomie“ zugestanden, Österreich als Schutzmacht anerkannt und „völlige Gleichheit der Rechte mit den italienischsprachigen Einwohnern innerhalb des Rahmens von Sondergesetzen zugesichert, die den ethnischen Charakter und die kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung des deutschsprachigen Elements gewährleisten sollen“. Unter anderem sieht dieser Vertrag vor:

- ein Schulsystem in der Muttersprache;
- gleicher Status der italienischen und deutschen Sprache im gesamten öffentlichen Dienst und gleiches Recht auf Zugang zum öffentlichen Dienst und zu den öffentlichen Leistungen für alle Sprachgruppen;
- autonome legislative und exekutive Kompetenzen für die Provinz Bozen (Südtirol).

Der Pariser Vertrag ist kein Glanzstück an Klarheit und Vollständigkeit, zumal nicht einmal das künftige auto-

nome Gebiet verbindlich festgelegt wurde, was wiederum in der Strategie De Gasperis begründet lag. „Die einzige Garantie, die die Südtiroler mit dem Autonomieabkommen Gruber-De Gasperi am 5.9.1946 zunächst hatten, war der ‚gute Wille‘, der sich beide Signatarstaaten gegenseitig versicherten“ (Gehler 2012, 328).

Italien versuchte, diese Verpflichtungen durch das 1. Autonomiestatut zu erfüllen, das noch am 31. Januar 1948 durch die Verfassungsgebende Versammlung verabschiedet wurde. „Die Hauptlast für die Verwirklichung der Vereinbarungen (Pariser Vertrag) lag auf den Schultern der Minderheit und vornehmlich auf jenen der Sammelpartei SVP, der keine andere Wahl blieb als die Reihen zu schließen und alle Kräfte ‚zu sammeln‘, was Uniformitätsdruck bedeutete, die Diversifizierung eines pluralistischen Parteiensystems verhinderte und damit insgesamt einer Demokratisierung Südtirols mit einer wirksamen Opposition entgegenwirkte“ (Gehler 2012, 328). Trotz starker Opposition der Südtiroler Vertreter wurde diese Autonomie, die eigentlich gemäß Pariser Vertrag nur für Südtirol gelten sollte, auf die italienischsprachige Nachbarprovinz Trentino ausgedehnt und eine neue Region „Trentino-Tiroler Etschland“ geschaffen. Diese Region hatte eine klare italienische Mehrheit und erhielt weit mehr Macht als die Provinz Bozen, das eigentliche Minderheitsgebiet Südtirol. Die geringen autonomen Kompetenzen Südtirols konnten so kaum Wirkungen zeigen, auch weil die entsprechenden Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut nicht erlassen wurden. Die Enttäuschung und Ungeduld der Südtiroler wuchs rasch.

„Eine explosive regionalpolitische Stimmung entstand schon 1955-57: die demokratiepolitisch problematische und kompromisslose Position von Trient war mitentscheidend für die Eskalation des Konflikts und die Entladung aufgetauter Frustrationspotenziale in den 1960er Jahren“ (Gehler 2012, 329). Die Stimmung in Südtirol war Anfang der 1960er Jahre auch deshalb explosiv, weil eine substanzielle Autonomie versagt geblieben war. Die Großkundgebung von Sigmundskron 1957 bedeutete das Ende der Kompromisspolitik,

aber ihr Schlagwort „Los von Trient“ verhallte zunächst ergebnislos. 1959 verließ die SVP, die Sammelpartei der beiden ethnischen Minderheiten, die Regionalregierung. Im September 1959 wurde die Südtirol-Frage vor die Vereinten Nationen gebracht. Während Südtiroler Attentäter beginnend mit der Feuernacht 1961 mehrere Bombenanschläge verübten, antwortete der italienische Staat mit harter Repression. Manche Historiker bestreiten noch heute die Wirkung der politisch motivierten Gewalt. Doch „mit einer früher gewährten eigenen und substanziellen Provinz-Autonomie für Bozen hätten die bereits in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre autochthon organisierten Anschläge keine politische, geschweige denn moralische Grundlage gehabt. Mit Autonomie keine Bomben und mit Demokratie keine Attentate.“ (Gehler 2012, 330).

Eine aus Südtirolern und Italienern zusammengesetzte Kommission („19er-Kommission“) wurde gebildet, um einen Kompromiss zu finden. Schritt für Schritt wurde ein neues Maßnahmenpaket, genannt „das Paket“, geschnürt, das Südtirol echte Autonomie verschaffen sollte. Es umfasste 137 Maßnahmen zur Änderung des 1. Autonomiestatuts. Eine knappe Mehrheit von 52,8% der Delegierten nahm dieses Paket auf der SVP-Landesversammlung am 23. November 1969 an: „Das Argument der Gegner war, dass die Annahme des Pakets dem endgültigen Verzicht auf eine Rückkehr zu Österreich gleichkam. Magnago war hingegen der Meinung, dass eine solche unrealistisch sei und man mit der Paketlösung ‚zu 80% von Trient losgekommen‘ sei“ (Lantschner 2005, 35). Anschließend stimmten auch das österreichische und das italienische Parlament zu. Ein „9er-Komitee“ schrieb das Statut Ende 1969 in 45 Tagen, sodass dem Parlament schon am 19.1.1970 der Entwurf vorgelegt werden konnte. Das italienische Parlament beschloss das neue Autonomiestatut für die Region und die Provinzen Bozen und Trient, das als Verfassungsgesetz Nr. 1 am 20.1.1972 in Kraft trat. 1972 erhielt nicht nur Südtirol eine verbesserte Autonomie, sondern auch Österreich – wohl nicht ganz zufällig – ein Freihandelsabkommen mit der EWG.

Die Umsetzung der Paketautonomie

Das neue Autonomiestatut bildet einen integralen Teil der italienischen Verfassung. Das Paket bestand aus 137 Einzelmaßnahmen: 97 erforderten die Abänderung des bisherigen Autonomiestatuts durch ein Verfassungsgesetz, acht Durchführungsbestimmungen zu diesem Statut, 15 ordentliche Staatsgesetze, neun Verwaltungsdekrete und der Rest andere Verwaltungsmaßnahmen. Nach 20 Jahren intensiver Verhandlungen waren alle wichtigen Bestimmungen des Pakets umgesetzt. Am 22. April 1992 übermittelte Italien der Regierung in Wien eine entsprechende Note, worauf diese am 11.6.1992 vor den Vereinten Nationen offiziell erklärte, dass der Streit beigelegt worden war.

Mit dem 2. Autonomiestatut (115 Artikel in 12 Kapiteln) wurden die Befugnisse der Region und der Provinzen neu definiert, wobei die Macht der beiden Provinzen im Vergleich zum 1. Statut erheblich ausgeweitet wurde. Die Region Trentino-Südtirol blieb zwar aufrecht (Art. 1 ASt.), doch erhielten die beiden Provinzen viel weitergehende Zuständigkeiten und durch den Verfassungsrang eine erhöhte Bestandsgarantie. Die Autonomiebestimmungen gelten für beide Provinzen gleichermaßen, doch für Südtirol brachte das Statut von 1972 eine ganze Reihe von Sonder- und Zusatzbestimmungen, z.B. zur Zweisprachigkeit, zum Bildungswesen, zum ethnischen Proporz im öffentlichen Dienst, zur Toponomastik und zu Entscheidungsverfahren im politischen Bereich. Ausgehend vom Pariser Vertrag zielt dieses Autonomiestatut auf die Erhaltung und kulturelle Entfaltung der deutschen und ladinischen Volksgruppe innerhalb des italienischen Staats. Doch gleichzeitig ist seine Autonomie eine Territorialautonomie, d.h. die erweiterten Befugnisse der Provinz kommen allen Angehörigen der offiziell anerkannten Sprachgruppen und in Südtirol ansässigen Personen zugute.

Ganze 20 Jahre vergingen, bis das neue Autonomiestatut von 1972 und die übrigen Paketmaßnahmen umgesetzt waren. Nahezu wöchentlich tagten in Rom die 12er- und die 6er-Kommission, um alle notwendigen

Durchführungsbestimmungen auszuarbeiten, die im Anschluss von der Regierung abgesegnet werden mussten. Die Südtiroler Delegation erwies sich 17 Jahre lang (1972-1989) als zäher Verhandlungspartner. Vor allem Alfons Benedikter, bekannt als die „rechte Hand Magnagos“, brachte die Regierungsvertreter immer wieder ins Schwitzen (Benedikter 2012). Mit den Durchführungsbestimmungen wurde die Anwendung der einzelnen Statutsartikel im Detail geregelt, wobei oft über den Wortlaut hinausgegangen wurde. Das Tempo der Verabschiedung der DFB verlangsamte sich in den 1980er Jahren zusehends, auch weil sich das politische Klima in Südtirol mit einem deutlichen Anstieg der Unterstützung für die italienischen Rechtsparteien verschlechtert hatte. Erst am 30. Jänner 1992 genehmigte die Regierung unter Giulio Andreotti die letzten vier DFB.

Der Autonomieprozess war 1992 jedoch noch nicht beendet. Die SVP war, mit Unterstützung einiger autonomiefreundlicher italienischer Parteien, bestrebt, die Autonomie weiter auszubauen, was als „dynamisches Konzept der Autonomie“ bezeichnet wird. Südtirol konnte in den 1990er Jahren seine Autonomie mit weiteren Zuständigkeiten teils mit DFB, teils über die Delegation durch den Staat erweitern (Grundlage: Gesetz Nr.549/1995 i.V. mit Art. 16 und 17 ASt.). So wurden die Großableitungen für Wasserkraftwerke, die Verwaltung des Schulpersonals, die Staatsstraßen und das Transportwesen dem Land übertragen. Im Oktober 1997 wurde die Freie Universität Bozen gegründet, die am 10. November 1998 mit dem ersten akademischen Jahr begann.

Drei bedeutende Schritte der europäischen Integration verbesserten gleich darauf die Rahmenbedingungen für die Autonomie: der Beitritt Österreichs zur EU am 1.1.1995 und das Schengen-Abkommen vom 1.4.1998, das die internen Grenzkontrollen zwischen den Vertragspartnern abschaffte. Damit waren die Schlagbäume am Brenner, Reschen und in Winnebach Geschichte. Schließlich waren Italien und Österreich gleich am 1.1.2001 bei der Währungsunion dabei.

Der weitere Ausbau der Autonomie Südtirols im Rah-

men der Weiterentwicklung des italienischen Regionalstaats stockte vor allem unter den von Berlusconi geführten Regierungen ab 1994 bis 2010. Die mit 2008 einsetzende Krise der italienischen Staatsfinanzen führte zu einem harten Sparkurs unter den Regierungen Monti und Letta, die auch stark in die Finanzierung der Regionen eingriffen. Seit Matteo Renzi 2014 das Ruder übernahm, schlug Italien einen neuen zentralistischen Kurs ein, zu Lasten der Regionen mit Normalstatut, aber auch zum Nachteil der autonomen Regionen.

Die Verfassungsreform von 2001

Ende der 1990er Jahre wurde im Parlament in „bikameralen Kommissionen“ über eine bundesstaatliche Neuordnung Italiens debattiert. Diese Diskussion mündete in zwei Verfassungsänderungen. Jene des Jahres 1999 brachte den Regionen mit Normalstatut zusätzliche Befugnisse, die andere (VerfG Nr. 2 vom 31. Jänner 2001) brachte Neuerungen für die Regionen mit Sonderstatut. Das Verfassungsgesetz vom 31.1.2001, Nr. 3 reformierte die Autonomiestatute aller Regionen mit Sonderstatut. In einer Klausel wurde verfügt, dass für die autonomen Regionen nur Bestimmungen zur Verbesserung des damaligen status quo Geltung erlangen. Diese Reform, die umfassendste Abänderung des Statuts seit 1972 (VerfG Nr. 2 vom 31.1.2001 und Nr. 3 vom 18.10.2001) stärkte die beiden Provinzen Bozen und Trient zu Lasten der übergreifenden Region, die immer mehr zur leeren Hülle wurde.

Seitdem ist in Trentino-Südtirol nicht mehr die Region die übergeordnete Körperschaft, sondern die beiden Autonomen Provinzen bilden die Region. Diese Reform führte zu einer Abänderung von fast einem Drittel der Statutsartikel von 1972 mit folgenden wichtigsten Neuerungen:

- Übertragung der Verwaltung des Schulpersonals mit der Möglichkeit eigener Tarifverträge
- Übernahme der Arbeitsämter
- Abtretung der Staatsstraßen
- Übernahme des Amtes für Motorisierung

- Neue Zuständigkeit für große Wasserableitungen für die Stromerzeugung
- Zuständigkeit beim Hochschulwesen
- Ausbau der regionalen Verwaltungsgerichtsbarkeit
- Die Region Trentino-Südtirol wird aus den Provinzen Bozen und Trient gebildet, die zu den eigentlichen Trägern der Region werden. Vorher war die Region die originäre Körperschaft gewesen.
- Der Regionalrat setzt sich aus den Abgeordneten der beiden Landtage Südtirols und des Trentino zusammen. Vorher waren diese primär als Regionalratsabgeordnete gewählt worden.
- Die Regierungsform (Wahlgesetz, direkte Demokratie, Direktwahl des Landeshauptmanns) kann von den Ländern selbst geregelt werden.
- Die Landesgesetze müssen nicht mehr vom Regierungskommissar mit einem Sichtvermerk versehen werden.
- Wenn das Parlament das Autonomiestatut ändern will, ist es verpflichtet, zunächst die nicht bindende Stellungnahme der beiden Landtage einzuholen.
- Landesräte können von außen mit Zweidrittelmehrheit des Landtags berufen werden.
- Die Vertretung der Ladinier im Landtag und im Regionalrat wird wesentlich gestärkt. Mindestens zwei Ladinier sind im Regionalrat vertreten, den Ladinern wird ein Sitz in der Regionalregierung garantiert.

Mit einem weiteren Verfassungsgesetz (Nr. 3 vom 18.10.2001) kam es zu einer Änderung der Beziehungen zwischen Staat und Regionen, Provinzen und Gemeinden:

- Der Name „Südtirol“ wird offiziell in der Verfassung verankert.
- Eine Besserstellungsklausel: all jene Bestimmungen, die für die autonomen Provinzen günstiger sind, finden auch vor der Überarbeitung des Autonomiestatuts Anwendung.
- Die Regierung kann nur bereits geltende Landesgesetze vor dem Verfassungsgericht anfechten.
- Jene Zuständigkeiten, die den Normalregionen als primäre Zuständigkeiten übertragen werden, wer-

den auch für die autonomen Regionen aufgewertet (z.B. Handel, Industrie).

- Die Schranken für die konkurrierenden Zuständigkeiten der autonomen Regionen und Provinzen werden geringer. So entfällt die Schranke der Grundsätze wirtschaftlicher und sozialer Reformen bei den primären Zuständigkeiten.

Um diese Fortschritte in der Autonomie abzusichern, hätten diese durch eine Abänderung des Autonomiestatuts festgeschrieben werden müssen. Die SVP setzte jedoch weiterhin auf die Strategie der kleinen Schritte und nutzte die von der Verfassungsreform (Art. 10, VerfG Nr.3/2001) gebotene Möglichkeit nicht, das Autonomiestatut anzupassen und die neuen Zuständigkeiten dort definitiv zu verankern. Damit wurde eine wichtige Chance vergeben, von der Verfassungsreform 2001 gewährte Autonomieerweiterungen im Statut festzuschreiben.

Vollautonomie als neues Leitbild

Im September 2011 stellte SVP-Obmann Richard Theiner das neue Konzept der SVP zur „Vollautonomie“ vor. Die Paketautonomie sollte in einer Gesamtreform vervollständigt werden, wobei dem Staat nur mehr die Zuständigkeit für die klassischen Zentralstaatsfunktionen überlassen bleiben sollten: Justiz, Verteidigung, Außenpolitik, Geldpolitik, die makroökonomische Politik und das Zivil- und Strafrecht. Südtirol sollte auch eine Landespolizei, die primäre Zuständigkeit fürs Gesundheitswesen und die Schulpolitik sowie die Steuerhoheit erhalten. Während italienische Rechtsparteien in Südtirol warnten, dass eine solche Autonomieregelung die Vorstufe zur Sezession sei, sprach sich der lokale Koalitionspartner Partito Democratico (PD) grundsätzlich für eine Erweiterung der Autonomie aus. Einen solchen Qualitätssprung in der Autonomieentwicklung hatten schon 1991 die Abgeordneten Oskar Peterlini und Franz Pahl verlangt. Dass das Autonomiestatut von 1972 nicht das Ende der Geschichte sein konnte, war auch den Vätern des Pakets bewusst. Sie schrieben am 22.11.1969

in die Resolution zur Annahme des Pakets bei der SVP-Landesversammlung, dass man sich aufgrund der geschichtlichen Umstände mit einer Teilautonomie zufrieden geben müsse.

Die Rahmenbedingungen für einen „Fahrplan zur Vollautonomie“ haben sich allerdings seit dem neuen zentralistischen Kurs in Rom (Regierungen Monti, Letta und Renzi) verschlechtert. Die Steuerhoheit ist unter dem Zwang zur Sanierung der Staatsfinanzen in weite Ferne gerückt, der politische Druck auf mehr Regionalismus, ganz zu schweigen von der Forderung nach einem Föderalsystem, hat in Italien stark nachgelassen. Zudem hat sich der Schwerpunkt in der Forderung nach mehr Autonomie auf den Ausbau der Selbstregierung mit mehr Demokratie verlagert. Nicht mehr der Minderheitenschutz steht im Vordergrund, weil die diesbezüglichen Postulate des Pariser Vertrags und des 2. Autonomiestatuts als im Wesentlichen erfüllt angesehen werden.

War das Autonomiestatut von 1972, aufbauend auf dem „Paket“, Ergebnis eines zähen Ringens zwischen der SVP als Vertretung der deutschen und ladinischen Volksgruppe, und dem italienischen Staat gewesen, so geht es heute weniger um den Minderheitenschutz als um die Vervollständigung der politischen Eigenständigkeit als autonomes Land. Werden das gute Zusammenleben der Sprachgruppen und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Grundlage dafür bilden, dass sich in allen drei Sprachgruppen Mehrheiten zugunsten von mehr Autonomie bilden?

Die Paketautonomie: eine Erfolgsstory?

Die 1972 im Statut verankerte Autonomie war zwar eine nur knapp akzeptierte Kompromisslösung, hat sich aber unbestreitbar als Erfolg erwiesen. Die kulturellen und sozialen Rechte der deutschen und ladinischen Sprachgruppe sind anerkannt und abgesichert worden. Der Bestand der deutsch- und ladinischsprachigen Südtirolerinnen als eigenständige Kulturgemeinschaften innerhalb Italiens scheint nicht mehr gefährdet zu sein.

„Südtirol erlebte ab 1970 einen Infrastrukturausbau, Wirtschaftsaufschwung und Modernisierungsboom ungeheuren Ausmaßes, die allesamt allerdings auch die vorhandenen Demokratiedefizite überdeckten. Trotz nur schwach ausgeprägtem Pluralismus entwickelte sich die Autonome Provinz Bozen zu einer der prosperierendsten Regionen Europas. (...) Die günstigen Zeitumstände der Politik der ‚Entspannung‘ in Europa der 1970er Jahre und der forcierten Integration EG-Europas in den 1980er Jahren, waren hilfreiche Begleitumstände und förderliche Rahmenbedingungen“ (Gehler 2012, 331).

Wirtschaftlich ist Südtirol zur reichsten Region Italiens aufgestiegen, zumindest gemessen am Bruttoinlandsprodukt BIP, ein durchaus fragwürdiges Maß gesellschaftlichen Wohlstands. Der Staat wird nicht mehr als Feind betrachtet, obschon man die neue zentralistische Ausrichtung mit Sorge beobachtet. Schließlich wird die Autonomie auch von der Mehrheit der italienischen Sprachgruppe begrüßt, was vor 44 Jahren noch nicht der Fall war. Für die Südtiroler bedeutet sie das Mindestmaß an autonomer Selbstregierung, für die italienische Sprachgruppe den unvermeidlichen Kompromiss mit der deutschen und ladinischen Sprachgruppe, der den Verzicht auf eine Reihe von Vorteilen erforderte. Heute steht auch die Mehrheit der italienischen Sprachgruppe der Autonomie positiv gegenüber, wenn sie auch einzelne Instrumente wie den Proporz skeptisch beurteilt (ASTAT 2015, 173). In den ladinischen Gemeinden sind es 56%. Natürlich schätzen viele deutsch- und italienischsprachige Südtiroler die Autonomie weniger hoch ein, was naturgemäß auf zwischen den Sprachgruppen unterschiedliche Motive zurückzuführen ist.

Das heutige Autonomiesystem fußt auf zwei komplementären Prinzipien: zum einen individuelle und kollektive Rechte und Pflichten als Angehörige dreier offizieller Sprachgruppen. Zum anderen die Territorialautonomie für die gesamte Bevölkerung in Form der autonomen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung (nur beim Verwaltungsgericht). Die Paketautonomie will die Identität dieser drei Kulturgemeinschaften stärken, sie betont die Eigenständigkeit (etwa

Zeittafel	April 1946	Große Südtirol-Kundgebung in Innsbruck. 158.000 Unterschriften von Südtirolern für die Rückgliederung an Österreich werden dem Bundeskanzler Figl überreicht.
	5. Sept. 1946	Gruber und Degasperri unterzeichnen den „Pariser Vertrag“.
	29. Jänner 1948	Die Verfassunggebende Versammlung genehmigt ein Autonomiestatut für die Region Trentino-Alto Adige.
	17. November 1957	35.000 Südtiroler fordern auf Schloss Sigmundskron „Los von Trient“.
	Oktober 1960	Außenminister Kreisky bringt die Südtirol-Frage vor die UNO.
	11. Juni 1961	Feuernacht, zahlreiche Anschläge auf staatliche Einrichtungen.
	November 1961	Einsetzung der 19er Kommission.
	1964-1969	Weitere Verhandlungen zwischen Wien, Bozen und Rom zur friedlichen Beilegung des Konflikts.
	22. November 1969	Annahme des „Pakets“ und Operationskalenders durch die Landesversammlung der SVP in Meran.
	20. Jänner 1972	Das 2. Autonomiestatut tritt in Kraft.
	1972-1992	Die Regierung erlässt zahlreiche Durchführungsbestimmungen, die von den Paritätischen Kommissionen ausgehandelt worden sind.
	Mai 1991	Die Landtage Südtirols, des Trentino und der Bundesländer Tirol und Vorarlberg treten erstmals in gemeinsamer Sitzung zusammen, dann im 2-Jahres-Rhythmus.
	11. Juni 1992	Österreich und Italien erklären den Streit über die Durchführung des Pariser Vertrags für beendet.
	1993-2015	Die Regierung erlässt weitere Durchführungsbestimmungen und delegiert weitere Befugnisse an Südtirol.
	Oktober 1995	Gründung eines gemeinsamen Büros der Länder Trentino, Tirol und Südtirol in Brüssel.

beim Schulsystem), schafft Verteilungsregeln für öffentliche Ressourcen und sichert allen Gruppen Vertretungs- und Mitentscheidungsrechte auf allen Ebenen zu. Die Autonomie bildet einen Rechtsrahmen, der für den Ausgleich zwischen den Sprachgruppen, für wirtschaftlichen Wohlstand, ein gut ausgebautes soziales Sicherungssystem und ausreichende Finanzeinnahmen der Autonomen Provinz sorgt. Nachdem die kulturelle Identität der Gruppen nicht mehr bedroht ist, könnte sich der Schwerpunkt jetzt auf neue, allen Sprachgruppen gemeinsame Anliegen verlagern: etwa in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, bei der höheren Bildung, Wissenschaft und Forschung, in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (EUREGIO), in der Verwaltung, der Justiz und Steuereinhebung, in der Förderung der Mehrsprachigkeit. Mehr Spielraum erhielt in den letzten Jahren auch die

innere Demokratie. Das Ringen um Autonomie hatte der „Sammelpartei“ eine überragende Rolle als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen und ladinischen Sprachgruppe gegenüber Rom verschafft. Inzwischen ist die Parteienlandschaft viel breiter aufgefächert, die Medienlandschaft pluralistischer und die Bevölkerung selbst will mehr direkt mitbestimmen. Allerdings sind die neuen Zuständigkeiten zur Regelung der Regierungsform und Bürgerbeteiligung (vor allem beim Wahlrecht und den Volksabstimmungsrechten) noch nicht im Sinne einer bürgerfreundlichen Regelung genutzt worden. Südtirol ist trotz dieses Autonomiesystems keine multikulturelle Gesellschaft geworden, wie es in verschiedenen größeren Städten Europas der Fall ist. Südtirol gleicht – nach Jahrzehnten autonomer Gestaltung der kulturellen und sozialen Entwicklung – eher Belgien

oder der Schweiz im Kleinen (allerdings ohne Territorialprinzip), als etwa einer Gesellschaft, in der sich kulturelle Identitäten auf allen Ebenen beliebig überlagern und vermengen. Die drei Sprachgruppen sind institutionell und kulturell eigenständig geblieben. Sie haben zudem zunehmend auch siedlungsgeografisch deutlich unterschiedliche Schwerpunkte. Es ist kein neuer „homo sudtiroloensis“ entstanden, von Geburt an zwei- oder mehrsprachig, denn weder das Aostatal noch das Elsass bilden ein Leitbild für die bestimmende politische Elite. Familien mit mehr als einer Familiensprache nehmen laut ASTAT-Sprachbarometer 2014 nur 5,6% der Bevölkerung ein (deutsch-italienische Paare: 3,8%). Die kulturellen Gruppenidentitäten konstruieren sich vielmehr nebeneinander, beeinflusst vom andern und von außen: mit immer mehr Austausch und Weltoffenheit, aber doch auf Eigenständigkeit bedacht.

Der Großteil der italienischen Sprachgruppe lebt in den vier größten Städten (Bozen, Meran, Brixen, Leifers) und pflegt ein kulturelles Eigenleben. Die Landgemeinden haben allesamt eine deutschsprachige oder ladinische Bevölkerungsmehrheit, mit Ausnahme von Pfatten, Branzoll und Salurn. Die Sprachlandschaft zwischen Dialekt und Hochsprache wird durch eine feine Aufteilung nach Domänen geprägt.

So ähnelt Südtirol eher einem Kondominium von Sprachgruppen: man lebt unter demselben Dach, aber nicht in derselben Wohnung. Man lebt in guter Nachbarschaft, aber nicht in einer Wohngemeinschaft, respektiert sich, ohne sich um den Hals zu fallen. Man arbeitet im selben Betrieb, Behörde oder Organisation zusammen und teilt im Alltag die verschiedensten Lebensbereiche.

Stand früher verkrampte Trennung im Vordergrund, geht es in der neuen Phase der Autonomie um Öffnung zur anderen Kultur, zur Welt allgemein, ohne die eigenständige Entwicklung aus der Hand zu geben. Die „komplexe Identität“ rückt in den Vordergrund, die Einflüsse von vielen Seiten in einer weithin offenen Kultur- und Medienwelt und einer gebildeteren Gesellschaft aufnimmt. Doch die kulturelle Heimat bleibt die eigene

Sprachgemeinschaft, in Südtirol durch Geschichtsbewusstsein und den ausgeprägten Dialekt zusätzlich verstärkt. Mehrsprachigkeit und kulturelle Verschiedenheit werden als Reichtum betrachtet, die Autonomie wird als Voraussetzung für lokale Steuerung von Entwicklung und Sicherung des Wohlstands begriffen. All dies aber nicht als Ergebnis einer spontanen Entwicklung hin zu ethnisch-sozialer Harmonie, sondern als Ergebnis eines rechtlich ausdifferenzierten Regelwerks und einer jahrzehntelangen Erfahrung des Umgangs miteinander. Auf dieser geschichtlichen Erfahrung lässt sich für die nächsten Schritte aufbauen.

Zur Vertiefung

- Gottfried Solderer (2000), *Südtirol im 20. Jahrhundert*, RAETIA, Bozen
 Alcide Berloff (2004), *Gli anni del Pacchetto*. Ricordi raccolti da Giuseppe Ferrandi, RAETIA, Bozen
 Stephan Lechner/Silvia Spada/Martha Verdorfer/Giorgio Mezzalana (2013), *Übergänge und Perspektiven – Südtirol seit 1919*, Landesgeschichte Band 3. Athesia, Bozen
 ASTAT (2015), *Südtiroler Sprachbarometer 2014*, Bozen
 Hans-Karl Peterlini (2003), *Wir Kinder der Südtirol-Autonomie*, FOLIO, Wien-Bozen
 Hans-Karl Peterlini (2012), *100 Jahre Südtirol. Geschichte eines jungen Landes*, HAYMON, Innsbruck
 Oskar Peterlini (2000), *Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol*, Autonome Region Trentino-Südtirol, 2. überarbeitete Ausgabe, Trient
 Michael Gehler (2012), *Von der halben Autonomie zur inneren Selbstbestimmung*, in: Hannes Obermair/Stephanie Risse/Carlo Romeo, Regionale Zivilgesellschaft in Bewegung, FOLIO, Wien/Bozen, 325-342
 Thomas Benedikter (2017), *Introduzione poco riverente nel mondo dei Sudtirolesi*, ARCA Lavis
 Emma Lantschner (2005), *Eine kurze Geschichte Südtirols*, in: Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk (Hrsg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie*, Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, EURAC, Nomos, Bozen 2005
 Friedl Volgger (2014), *Mit Südtirol am Scheideweg*, 2. überarbeitete Auflage, RAETIA, Bozen
 Thomas Benedikter (Hg.), *Den Grundsätzen treu geblieben. Alfons Benediktors Wirken für Südtirol im Spiegel der Erinnerung*, Prokopp&Hechensteiner 2012.
 Thomas Benedikter (2012), *Moderne Autonomiesysteme - Eine Einführung in die Territorialautonomien der Welt*, EURAC, Bozen 2012, 2. überarbeitete Ausgabe
 Das Autonomiestatut von 1972 findet sich mit weiteren Rechtsquellen auf: <http://www.provinz.bz.it/lpa/pule>



Warum eine Reform der Autonomie?

Wird die Südtirol-Autonomie nicht immer wieder als eine der weltweit besten Territorialautonomien weltweit dargestellt? Kommen nicht regelmäßig Delegationen ethnischer Minderheiten und kleinerer Völker von den Tibetern bis zu den ungarischen Szeklern Rumäniens nach Südtirol, um ihren Regierungen diese Autonomie als Beispiel vorzuhalten? Wird bei österreichischen-italienischen Ministertreffen der Vorbildcharakter der Südtirol-Autonomie nicht gerade ritualhaft beschworen? LH Kompatscher bezeichnete einmal Südtirols Autonomie als die beste Europas, dennoch „ächzt und knarzt es an allen Stellen“ (Kompatscher am 18.4.2016 in Bozen). Eine Generalüberholung des Statuts scheint unaufschiebbar.

Das 2. Autonomiestatut: ein Kompromiss, keine Optimallösung

In mancher Hinsicht ist die Ausgestaltung der Südtirol-Autonomie weit gediehen, doch bei vielen Sachfragen treffen die Südtiroler Gesetzgeber und Verwalter auf eng gesteckte Grenzen. Zudem waren diese vier Jahrzehnte des 2. Autonomiestatuts auch Jahrzehnte des Rechtskonflikts. Während auf der politischen Ebene in den Paritätischen Kommissionen um neue Durchführungsbestimmungen (DFB) gerungen wurde, die Strate-

gie auf wechselnde Regierungsmehrheiten eingestellt werden musste und die Regierungsspitzen aus Bozen, Trient und Rom über die Finanzen verhandelten, gab es in der Südtirol-Autonomie permanent Anlass für Rechtsstreit vor dem Verfassungsgericht. Obwohl die Südtirol-Autonomie rechtlich sehr detailliert geregelt ist, hat sie im Vergleich mit anderen autonomen Regionen Italiens zu den weitaus meisten Verfassungsgerichtsurteilen geführt. Die neue, zentralistisch ausgerichtete Verfassungsreform droht solche Reibungen zu verstärken. Es gibt noch keine wissenschaftlich begründeten „rankings“ von Autonomiesystemen, noch gibt es einen

empirisch ausgestalteten Kriterienkatalog für die Qualität einer Autonomie. In der Literatur werden oft einzelne Autonomiesysteme miteinander verglichen, wobei die Autoren zum Schluss gelangen, dass jede Territorialautonomie aufgrund ihrer besonderen Entstehung, des speziellen politischen Hintergrunds und zugrundeliegenden Konflikts ein Sonderfall sei. Tatsächlich gibt es unter den 58 heute funktionierenden demokratischen Autonomiesystemen in 19 Staaten kein einziges identisches Autonomiestatut (einige Statuten von Autonomen Gemeinschaften Spaniens gleichen sich allerdings stark, vgl. Benedikter 2012).

Natürlich kann Südtirol in seinem Anspruch auf einen Ausbau der geltenden Autonomie darauf verweisen, dass die Autonomie der Åland-Inseln, Grönlands, der Färöer und vor allem Kataloniens eindeutig umfassender ist. In Spanien, Portugal, Großbritannien, Dänemark, Finnland und anderen Ländern Europas hat man mit Territorialautonomie schon viele Erfahrungen gesammelt, die auch für Südtirol interessant sind. Doch bleibt die Autonomie Südtirols eine Besonderheit im Rahmen einer besonderen Verfassungsordnung. Ein Recht einer Volksgruppe oder einer regionalen Gemeinschaft auf eine Autonomie mit einer bestimmten Qualität ist im heutigen Völkerrecht und Minderheitenschutz nicht vorgesehen. Es gibt auch kein theoretisches Referenzmodell für eine optimale Autonomie.

Nun hat Südtirol aus seiner Geschichte heraus einen Anspruch auf Autonomie, gar ein international verbrieftes Recht darauf. Das 2. Autonomiestatut von 1972 war auf diesem Weg ein Kompromiss. Zahlreiche Forderungen sind damals nicht erfüllt worden (vgl. Benedikter A./Brugger P./Dalsass J., 1969). Die Vorstellungen zu einer besseren Lösung lagen damals bereits auf dem Tisch, konnten aber aufgrund des politischen Kräfteverhältnisses nicht durchgesetzt werden. In der Folge wurde diese Autonomie, auch über DFB und im Weg der Delegation von Zuständigkeiten, wesentlich nachgebessert, ohne das Gesamtpotenzial von Territorialautonomie im Rahmen der italienischen Verfassungsordnung auszuschöpfen. Manche Lücken und zahlreiche Schran-

ken blieben aufrecht, der Staat nahm sogar Reformen zugunsten der Regionen zurück. Auch das Unionsrecht wurde als Grenze der eigenständigen Politikgestaltung im Land immer spürbarer.

Bestimmend bleibt in Italien das „Prinzip des Paktes“, nämlich der in Verhandlungen zwischen Staat und autonomen Regionen auszuhandelnden Grundregeln und Anwendungsbestimmungen. Totalrevisionen von Regionsverfassungen oder Autonomiestatuten werden in autonomen Regionen anderer Länder (Katalonien 2006, Åland Inseln 1991, Grönland 2009, Schottland gerade im Gang) immer wieder nach solchen Verhandlungen vorgenommen und sind Ergebnis politischer Kompromisse zwischen Staat und Regionen.

Die verpasste Chance des Autonomieausbaus nach 2001

Um die Jahrtausendwende sah es so aus, als wollte sich Italien einen stärker föderalistisch ausgerichteten Staatsaufbau geben. Mit den Verfassungsreformgesetzen von 1999 und 2001 unternahm Italien einen mutigen Schritt in Richtung Föderalismus. Die regionalen Zuständigkeiten wurden ausgeweitet, die staatlichen Gesetzgebungskompetenzen beschränkt. Alles, was nicht taxativ dem Staat zugeordnet war, hätte nun in die Zuständigkeit der Regionen fallen sollen (Residualkompetenz), so z.B. die Zuständigkeiten für Zivilflughäfen, große Transportnetze, Produktion und Verteilung von Energie im Landesinteresse, Außenhandel, wissenschaftliche Forschung, Unterstützung innovativer Produktionsmethoden sowie internationale Beziehungen (beschränkt auf Fragen in Regions- oder Landeszuständigkeit).

Auch mehr Steuerföderalismus wollte man einführen, indem die Regionen für die Regelung und Einhebung eines Teils der Staatssteuern mitverantwortlich werden sollten. Diese Reformen galten aufgrund einer Besserstellungsklausel (*clausola di autonomia più ampia per i miglioramenti spettanti alle Regioni speciali*, Verf.Gesetz Nr. 3 vom 18.10.2001, Art. 10) auch für die autono-

men Regionen, d.h. alle über ihren bestehenden Kompetenzumfang hinausgehenden Zuständigkeiten, die den Normalregionen übertragen worden waren, sollten auch die autonomen Regionen erhalten. Dies musste allerdings auch explizit in die jeweiligen Autonomiestatute eingefügt werden.

Friaul Julisch Venetien nutzte diese Möglichkeit und legte dem Parlament am 1.2.2005 nach einem sechsmonatigen, partizipativen Konventsverfahren einen neuen Statutsvorschlag vor, drang aber genausowenig wie Sizilien damit durch. Auch die Region Aostatal hatte es 2005-06 mit einem partizipativen Verfahren versucht, doch wurde die Autonomiereform aus eigenem Entschluss nicht weiterbetrieben. Südtirol und das Trentino versäumten es, die ihnen zustehende Statutsinitiative zu ergreifen, setzten vielmehr auf die gewohnte Strategie der kleinen Verbesserungsschritte, sowohl bei der Übertragung von neuen Zuständigkeiten durch den Staat auf dem Weg der Delegation als auch auf dem Weg von DFB. Allerdings wurde nach 2001 die Chance vertan, all die Neuerungen der Verfassungsreform von 2001 und weitere, zusätzliche Zuständigkeiten verbindlich in den Sonderstatuten festzuschreiben.

Zudem eröffnete die 2001 reformierte Verfassung (Art. 116, Abs. 3) allen Regionen die Möglichkeit, den Umfang ihrer Zuständigkeiten zu erweitern. Das betrieben vor allem die Regionen Venetien und Lombardei, konnten sich jedoch in Rom nicht durchsetzen. Andere Regionen mit Normalstatut wussten mit der Reform von 1999 und 2001 nichts Rechtes anzufangen und lieferten sich durch Finanzskandale und Misswirtschaft breiter Kritik in den Medien aus. Weder die Verfassungsreform noch der Fiskalföderalismus wurden so umgesetzt wie ursprünglich geplant. Zudem wurde verabsäumt, leistungsfähige Kompetenzen in den Regionen mit Normalstatut aufzubauen und sie gleichzeitig in Rom abzubauen. Das führte zu Doppelungen, die Kosten stiegen mit negativer Rückwirkung auf den Staatshaushalt, Skandale um Politikergehälter und Korruption taten ihr Übriges. Die Reform von 2001 funktionierte nicht, nicht zuletzt deshalb, weil es in Italien keine föderalismusfreundliche Grundhaltung und Tradition gibt.

Die neue Verfassungsreform 2016: Der Wind dreht sich

Ist der italienische Weg zu einem Regionalstaat gescheitert? Die Reform von 2001 war noch nicht umgesetzt, und schon blies der Wind mit dem Amtsantritt der Regierung Renzi in die gegenteilige Richtung. Die Regionen müssen im Zuge der im März 2014 vorgelegten Verfassungsreform über 20 Zuständigkeiten wieder abgeben (Art. 117 Verf.). Bei den Finanzen sollen die Regionen wieder streng von der Zentralregierung überwacht werden. So wird es dem Parlament ermöglicht, im Interesse der wirtschaftlichen und politischen Einheit in die regionalen Zuständigkeiten einzugreifen.

Als besonders gefährlich wird dabei die sog. „Suprematie-Klausel“ (Art. 117, Abs. 4 des neuen Verfassungstextes gemäß Renzi-Boschi-Reform) eingestuft, die es dem Staat erlauben wird, generell per Gesetz oder Dekret in alle regionalen Zuständigkeiten einzugreifen, wenn es die rechtliche und wirtschaftliche Einheitlichkeit der Republik oder das nationale Interesse erfordern (Peterlini, 2016, 4). Ein typischer Gummiparagraph, der dem Staat eine Art „Ersatzvornahme“, also einen Eingriff erlaubt, nicht nur um internationale oder EU-Normen umzusetzen, sondern wenn es die rechtliche und wirtschaftliche Einheitlichkeit des Staats erfordert. Mit dieser Suprematieklausel kann auch in bisher primäre Zuständigkeiten der Regionen eingegriffen werden, also das Gegenteil von Autonomie im Sinn von eigenständiger politischer Gestaltung eines besonderen Gebiets. Damit ist wieder die alte, von Südtirol oft beklagte Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis des Staats auf dem Tisch. Wie weit dieses Gebot der Einheitlichkeit reicht, wird die Regierung nach Gutdünken entscheiden und – nach zu erwartenden Klagen der Regionen – das Verfassungsgericht immer wieder zu beurteilen haben. Dieses hatte schon die Verfassungsreform von 2001 im Zweifelsfall immer wieder zugunsten des Staats ausgelegt (vgl. Peterlini, Anhörung im Parlament zur Verfassungsreform und Regionen mit Sonderstatut vom 26.6.2014). Doch erstmals wird durch eine Schutzklausel (Art. 120 Verf.) ausdrücklich in der Verfassung verankert, dass die

Statuten der autonomen Regionen nur im Einvernehmen mit diesen Regionen abgeändert werden können. Durch diese Schutzklausel wird die Geltung eines Teils der neuen Verfassung für die autonomen Regionen bis zur Revision ihrer Statuten ausgesetzt wird. Die Anpassung der Statuten muss im Einvernehmen zwischen dem Staat und den betroffenen Regionen erfolgen. Es liegt auf der Hand, dass Südtirol nicht nur eine permanente Schutzklausel benötigt, sondern auch eine Ausnahmebestimmung in Art. 117 Verf. zur Suprematieklausel. Ansonsten wird es nach der Revision seines Autonomiestatuts mit Sicherheit zu vermehrtem Rechtsstreit vor dem Verfassungsgericht kommen.

Auch für die autonomen Regionen hat die Verfassungsreform der Regierung Renzi größte Tragweite: es erlöschen damit nämlich all jene Zuständigkeiten, die ihnen mit der Verfassungsreform von 2001 dank der sog. Besserstellungsklausel automatisch zuerkannt worden waren. Besonders betroffen waren dabei eine Reihe konkurrierender Zuständigkeiten, die nun an den Staat zurückfallen, z.B. Energie, Berufsordnungen, Außenhandel, Gesundheitswesen, ergänzende Rentenvorsorge, Verfahrensrecht bei öffentlichen Dienstverhältnissen, allgemeine Bestimmungen zur Raumordnung und zum Zivilschutz, Lebensmittelsicherheit, Unterricht, Arbeitssicherheit, strategische Infrastrukturen. So kam es zu Eingriffen des Staats in Bereiche, in welchen das Land schon seit Jahrzehnten seine eigene Gesetzgebung und Verwaltung ausgeübt hatte, wie z.B. beim Vergaberecht, in der Urbanistik, bei der Jagd und beim Umweltschutz. Auch die Macht, Konzessionen für Großkraftwerke zu vergeben, ist wieder an den Staat gefallen.

Doch schon vor der Verfassungsreform der Regierung Renzi sind die Zuständigkeiten der beiden autonomen Provinzen beschnitten worden. Das Verfassungsgericht hat dem Staat nämlich sog. „transversale Zuständigkeiten“ zugesprochen: der Katalog der staatlichen Zuständigkeiten (laut Art. 117, Abs. 2 Verf.) sei nicht erschöpfend, weil diese nicht abgegrenzte Bereiche betreffen, sondern „nationale Interessen“ darstellten. So müsse der Staat, der für den Umweltschutz zuständig ist, dieses „Interesse“ auch damit schützen, indem er in die

Jagd eingreife oder in die Bauordnung oder in den Landschaftsschutz, weil der Umweltschutz ein transversales, übergeordnetes Interesse darstelle. Damit schränkte der Staat die legislativen Zuständigkeiten aller Regionen durch die Hintertür stark ein (Peterlini 2016, 5).

Worum geht es bei der anstehenden Autonomiereform?

Die Auseinandersetzung zwischen Staat und Regionen um die Bandbreite und Regelungsfreiheit autonomer Zuständigkeiten ist ein Grundkonflikt jeder Territorialautonomie: Die Region strebt nach größtmöglicher Freiheit, der Zentralstaat will die Kontrolle bewahren, die manchmal auch mit „Einheitlichkeit der Rechtsordnung“ umschrieben wird. Autonomie ist jedoch *per definitionem* der Gegenpol von Einheitlichkeit. Sie überlässt die Regelungskompetenz aus guten Gründen in speziellen Fällen einzelnen Regionen und deren gewählten demokratischen Organen. Die Kontrolle bewahrt der Zentralstaat dadurch, dass er einige wesentliche Bereiche selbst behält: die Außen- und Verteidigungspolitik, die Geld- und makroökonomische Politik, das Steuer- und Arbeitsrecht, das Zivil- und Strafrecht. Das Verfassungsgericht wacht über die Einhaltung übergeordneter Schranken bei der Ausübung der Autonomie. Die „Einheitlichkeit“ der Rechtsordnung ergibt sich auch aus der Unterordnung unter das EU-Recht, zu dessen Umsetzung Staat und Regionen gleichermaßen verpflichtet sind.

Staat-Regionen-Konflikte können bei der Gestaltung eines Autonomiestatuts durch zwei Vorkehrungen minimiert werden. Zum einen können die jeweiligen Zuständigkeiten möglichst genau definiert werden sowie eine Restkategorie (Residualkompetenzen, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Statuts nicht bekannt waren) der jeweiligen Region zugesprochen werden. Zum anderen kann die Art der Zuständigkeit – und damit die Art ihrer Beschränkung durch übergeordnete Rechtsquellen – auf möglichst eine reduziert werden. In diesem Sinne sollte es – wie in weiter entwickelten Autonomiesystemen der Fall – nur mehr die

Kategorie der primären Zuständigkeiten der Region geben, die den Vorgaben der Verfassung und den internationalen Verpflichtungen einschließlich EU-Recht, nicht aber den Vorgaben einfacher Staatsgesetze unterliegt. Grundsätzlich steht es jeder Region mit Sonderstatut frei, dem Staat eine Neuverteilung der Zuständigkeiten vorzuschlagen. In der Vergangenheit hat der Staat dem Land zahlreiche Einzelbefugnisse auf dem Weg der Delegation (Art. 17) über das Statut hinaus übertragen, ohne dies im Statut festzuschreiben. Heute geht es darum, sowohl bereits übertragene Bereiche definitiv den autonomen Provinzen zu überantworten, als auch eine systematische Neuordnung der Zuständigkeiten im Statut zu verankern. Dabei können sich alle autonomen Regionen Italiens auf folgende verfassungsrechtliche Eckpunkte berufen (Ferrara 2007):

1. Das „Paktprinzip“ (Verhandlungsprinzip): Änderung der Statuten nur im Einvernehmen zwischen Staat und Region.
2. Das Prinzip des Ausbaus: die bestehende Autonomie darf nur ausgebaut, nicht eingeschränkt werden.
3. Das Prinzip der Besonderheit: Jede Sonderautonomie ist nach ihrem Bedarf weiterzuentwickeln.
4. Das individuelle Vertretungsrecht: Jede Region mit Sonderstatut hat ein Recht, ausschließlich für sich zu verhandeln.
5. Lokalkörperschaften: Die autonomen Regionen und ihre Lokalkörperschaften bilden ein einheitliches Ganzes.
6. Das Prinzip der Differenzierung der Finanzierungssysteme, die der Besonderheit der jeweiligen Region Rechnung tragen müssen.

Das Pakt- oder Verhandlungsprinzip (*principo pattizio*) ist ein wesentliches Element der Südtiroler Autonomie wie aller fünf Sonderautonomien Italiens: „Das Verhandlungsprinzip bedeutet, dass die Sonderautonomie in Verfahren und Institutionen eingebunden ist, durch die sie die Ausgestaltung und Weiterentwicklung ihrer Autonomie mitbestimmen kann.“ (Happacher 2013, 180). Dieses Verhandlungsprinzip kann allerdings in der italienischen Rechtsordnung noch vervollständigt werden, indem es auch auf die Autonomiestatute selbst an-

gewandt wird. Die betroffene autonome Region muss ihr Statut selbst erstellen (Statutshoheit) und nach Verhandlung mit dem Staat im Parlament als Verfassungsgesetz zur Verabschiedung bringen können.

Eine Besonderheit Südtirols liegt dabei im Sprachgruppenprinzip: „Die Südtiroler Autonomie ist eine Rechtsordnung, in der zwei verfassungsrechtliche Regelungsbereiche zusammenfließen, und zwar die territoriale Selbstverwaltung und der Schutz der Vielfalt der Sprachgruppen (...) Dies ist in Italien so einzigartig, dass man es mit gutem Grund als ‚specialità nella specialità‘ bezeichnen kann“ (Toniatti 2005, 74). Eine weitere Besonderheit der autonomen Rechtsordnung Südtirol liegt in der „...strukturellen rechtlichen Gestaltung der eigenen gesellschaftlichen Ordnung, nicht nur bezüglich der eigenen individuellen Bürgerschaft, sondern auch der Sprachgruppen“ (Toniatti 2005, 77). Die Sprachgruppen sind in Südtirol als Träger kollektiver Rechte anerkannt worden.

In der Region Trentino Südtirol ist Mitte Dezember 2014 eine eigene Expertenkommission mit zehn Mitgliedern eingesetzt worden, die die Neuaufteilung der Zuständigkeiten zwischen Staat, Region und Provinzen analysiert hat. Es galt auszuloten, wie der Katalog der Gesetzgebungsbefugnisse (Art. 4-10 ASt.) im Zuge der fälligen Anpassungen abgeändert bzw. ergänzt werden muss, unabhängig davon, ob diese Anpassungen infolge der Reform 2016 oder der Reform 2001 zu machen sind. Dabei galt es vornehmlich, Zuständigkeiten, die durch die Judikatur des Verfassungsgerichts ausgehöhlt worden sind, wieder herzustellen (Antwort des LH auf Anfrage Nr. 23.4.15 vom 19.3.2015). Das Ergebnis wurde im Februar 2015 den Landesregierungen überreicht, jedoch noch nicht veröffentlicht. Es ist aber schon in einen neuen VerfGE (Nr. 2220/2016) der Autonomiegruppe im Senat eingeflossen, der im Februar 2016 eingebracht worden ist. Dieser zielt darauf ab, nicht nur die konkurrierenden Zuständigkeiten des Landes in primäre zu verwandeln, sondern einige wesentliche Zuständigkeiten der Region den Ländern zu übertragen, wie vor allem die Gemeindeordnung.

LH Arno Kompatscher geht davon aus, dass auch die

große Mehrheit der italienischen Sprachgruppe (und auch der Trentiner) für mehr autonome Kompetenzen eintreten: „Je mehr wir hier selbst erledigen können, desto besser für uns alle.“ (Rede auf der Tagung des SGB/CISL vom 18.4.2016 in Bozen). Dieses Motto hat auch die Reformen anderer Regionalautonomien geprägt. Vor Ort, im überschaubaren Rahmen eines Landes mit einer halben Million Einwohner und mit einer bewährten Tradition der Selbstverwaltung, können die besten politischen Lösungen gefunden werden, kann am besten demokratischer Konsens, aber auch Kontrolle bewerkstelligt werden, können Bürgerbeteiligung und lebendige Demokratie funktionieren. Südtirol hat bewiesen, dass es seine Autonomie gut nutzt. Was könnten das restliche Staatsgebiet und der Zentralstaat dagegen haben, dass ein kleines Teilgebiet sich eigenständig gut verwaltet und die politischen Probleme zur Zufriedenheit seiner Bürgerschaft löst?

Neue Herausforderungen ans Regelwerk „Autonomie“

Eine Reform der Südtirol-Autonomie erschöpft sich nicht in der bloßen Erweiterung der legislativen und exekutiven Zuständigkeiten des Landes. Wesentliche Teile des Autonomiestatuts sind der Regelung der Rechte der Sprachgruppen – kollektiv oder individuell – und des institutionellen Aufbaus der Region und der beiden autonomen Provinzen gewidmet. 44 Jahre der Anwendung des 2. Autonomiestatuts haben auch hier Anpassungsbedarf aufgezeigt. Hier einige wesentliche Aspekte, die überdacht und eventuell neu geregelt werden müssen:

- Bei der Gleichstellung der ladinischen Sprachgruppe sind schon mit VerfG Nr. 3/2001 einige Lücken beseitigt worden. Weitere Ergänzungen können mit dem nächsten Reformschritt erfolgen.
- Was geschieht mit der überholten Institution „Region Trentino-Südtirol“?
- Unzureichend geregelt ist die Übertragung der Landeszuständigkeit in Sachen direkter Demokratie. Hier fehlt die klare Ermöglichung der Volksinitiative bei sog. Regierungsformgesetzen (Direkte Demokratie

und Wahlrecht). Es fehlt auch das bestätigende Referendum bei Statutsänderungen und die Statutshoheit als solche.

- Reformbedarf kann aus der Erfahrung von über vier Jahrzehnten Autonomie auch in der Bildungspolitik geortet werden: Warum hat Südtirol für diesen für die kulturelle Entwicklung zentralen Bereich keine primäre Zuständigkeit? Warum haben die Sprachgruppen bei der Schulpolitik nur begrenzte Gruppenautonomie?
- Der ethnische Proporz ist ein Grundelement der Südtirol-Autonomie, könnte aber einen seiner Zwecke, die Wiedergutmachung von Diskriminierung der Minderheiten in der Vergangenheit, erreicht haben und deshalb überflüssig sein. Kann der Proporz und wodurch soll er ersetzt werden?
- Bei Verabschiedung des 2. Autonomiestatuts stellte sich die Frage der Umsetzung des EU-Rechts auf regionaler Ebene noch nicht im heutigen Ausmaß: Wie soll eine autonome Region an der Bildung von EU-Recht und an seiner Umsetzung beteiligt sein, damit seine autonome Regelungskompetenz nicht von Brüssel her ausgehöhlt wird? Wie kann Südtirols Sonderstellung auch im Unionsrecht gegenüber Brüssel und Rom gewahrt werden?
- Bei den Finanzen ist seit 1972 viel Erfahrung gesammelt worden, interessanterweise wurde genau dieser wesentliche Bereich bisher vom Statut ausgeklammert. Er wird vielmehr durch ein einfaches Staatsgesetz geregelt. Kann die Finanzierung der autonomen Provinzen besser abgesichert werden?
- Als große Belastung wird allgemein das italienische Steuersystem betrachtet. Kann das Land mehr finanzpolitische Verantwortung übernehmen? Kann es zumindest die Steuereinhebung autonom verwalten?
- Außerdem besteht beim heutigen Statut ein „Entrümpelungsbedarf“: Zahlreiche Formulierungen und Einzelregeln sind schlichtweg überholt und müssen im Wortlaut angepasst oder ersetzt werden, wie es auch aus dem VerfGE Zeller/Berger Nr. 32 vom 15.3.2013 hervorgeht.

- Selbst eine Präambel, charakteristisch für Landesverfassungen, fehlt beim heutigen Statut. Im Sinne der Bürgerfreundlichkeit sollte eine „Landesverfassung“ auch größeren Wert auf Einfachheit, Klarheit und Verständlichkeit legen. Davon kann z.B. beim Kapitel Finanzen keine Rede sein.
- Zur Absicherung der Autonomie ist eine Schutzklausel Teil der aktuellen Verfassungsreform. Doch wie werden Schutz und Abänderung des Statuts künftig geregelt? Muss der Schutz vor einseitigen Eingriffen des Staats auch durch Ausnahmebestimmungen in der Verfassung selbst hergestellt werden (z.B. Ausnahme für Südtirol von der sog. Suprematieklausel des Art. 117, Abs. 4 Verf.)?
- Kann und soll der Europäische Verbund Territorialer Zusammenarbeit „Europaregion Tirol“ in das Statut aufgenommen werden? Welche anderen Rechte zur Regelung auswärtiger Angelegenheiten gehören ins Statut?
- Welche Lücken der Autonomie sind bei der Justiz abzubauen? Warum kann Südtirol kein eigenes Oberlandesgericht erhalten? Warum erfolgt die Verwaltung der Gerichtsbarkeit nicht durch das Land? Warum werden Verwaltungsrichter durch den Landtag ernannt?
- Welche institutionellen Regeln müssen in Südtirols Regierungsform überdacht werden? Kann die verpflichtende Vertretung der Sprachgruppen in der Landesregierung (derzeit nur der deutschen und italienischen) im Sinne der „ethnischen Konkordanz“ ausgedehnt werden?
- Braucht Südtirol eine zwei- oder mehrsprachige Schule und muss der Art. 19 in diesem Sinne abgeändert werden?
- Wie muss die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Paritätischen Kommissionen geregelt werden, um demokratischer Kontrolle und Transparenz besser zu entsprechen?
- Gibt es Änderungsbedarf am Statut, um die Autonomie in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu vervollständigen?

Auf diese und weitere Aspekte wird in den folgenden Kapiteln etwas näher eingegangen, wobei nur Fragen in Zusammenhang mit der Reform des Autonomiestatuts angesprochen werden, nicht jedoch Fragen, die einer landesgesetzlichen Regelung bedürfen.

Zur Vertiefung

Francesco Palermo (2012), *Il futuro alla luce del passato*, ALTO ADIGE, Bozen
 Autonome Provinz Trient (2013), Prof. Massimo Carli, dott. Gianfranco Postal, Prof. Roberto Toniatti, *Proposte per l'approfondimento di possibili linee guida per il terzo Statuto di Autonomia*, Trient
 Roberto Toniatti (2005), *Die Evolution der Südtiroler Sonderautonomie von konkordanzdemokratischen Garantien zur territorialen Selbstbestimmung*, in: Marko/Ortino/Palermo/Woelk/Voltmer, *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie*, Nomos, 69-96
 Alfons Benedikter/Peter Brugger/Joachim Dalsass (1969), *Südtirol vor der Entscheidung. Fragen und Antworten zu Paket und Operationskalender*, Bozen, Broschüre
 Oskar Peterlini (2014), *Autonomie differenziata per un Paese variegato*. Audizione del Prof. O. Peterlini nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, Parlament, Rom, 26.6.2014
 Francesco Palermo (2005), *Südtirol und die italienische Föderalismusreform*, in: Marko/Ortino/Palermo/Woelk/Voltmer, *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie*, Nomos, 415-434
 Antonio Ferrara (2007), *Le autonomie speciali*, in: IS-SIRFA, 4° Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia, Milano, Giuffré
 Gianfranco Cerea (2014), *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*. Franco Angeli, Mailand
 Esther Happacher (2013), *Modelle zur Weiterentwicklung der Autonomie*, in: Happacher/Obwexer (Hg.), 40 Jahre Autonomiestatut, Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, FACULTAS, Wien
 Thomas Benedikter (2014, Hg.), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie*, POLITIS-SBZ, Bozen
 Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Disegno di Legge costituzionale N.32, d'iniziativa dei senatori Zeller e Berger, „Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'attribuzione dell'autonomia integrale alle province autonome di Trento e Bolzano, 15-3-2013
 Senato della Repubblica, XVII Legislatura, DDL Senato n. 2220, „Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di competenza legislativa della regione e prov. aut. di Trento e Bolzano, 18.2.2016, d'iniziativa di Zeller, Berger, Palermo, Fravezzi, Panizza, Laniece, Tonini, Battista.

**Tab. 1 - Der Rechtsstreit zwischen Staat und Autonomer Provinz Bozen:
der Zeitraum 2010-2016 als Beispiel**

Zeit	Ereignis
Februar 2010	Der VerFGH demontiert die Landeszuständigkeiten bei den öff. Ausschreibungen (Urteil Nr.45/2010). Weitere Restriktionen erfolgen 2012 (Urteil Nr.74/2012) und 2012 (Urteil Nr.187/2013).
Januar 2011	Die Regierung ficht das Landesgesetz zur Regelung der Glücksspiele an, das u.a. ihren-Betrieb in der Nähe von Schulen verbietet.
Mai 2011	Die Regierung verbietet dem Land Südtirol Die Aufstellung von Erklärungstafeln in der Nähe der faschistischen „Beinhäuser“ an den Grenzen.
2011	Minister E. Vito lehnt den Antrag des Senators Peterlini auf Gleichstellung der deutschen Sprache mit dem Italienischen in der Integration der Migranten.
Dezember 2011	Die Regierung ficht das Landesgesetz zur Einwanderung an, das mit Stimmen von SVP, PD und Grünen verabschiedet worden ist.
März 2012	Der VerFGH erklärt einen Abschnitt des Landesgesetzes zur Raumordnung für nicht gerechtfertigt, weil in diesem speziellen Bereich die Staatsgesetze Vorrang haben.
Juni 2012	Der Landeshaushalt wird der Kontrolle eines staatlichen Sonderkommissars unterstellt.
November 2012	Das Kassationsgericht begrenzt das Recht auf Verwendung der deutschen oder italienischen Sprache vor Gericht in Südtirol auf jene Personen, die im Land ansässig sind. Italien wird daraufhin vom EuGH verurteilt.
Oktober 2012	Das Landesgesetz zur Toponomastik wird vom VerFGH angefochten auf Initiative einer Gruppe von Landtagsabgeordneten, obwohl es von einer breiten Mehrheit vom Landtag verabschiedet worden war.
Januar 2013	Die Regierung Letta ficht einen wichtigen Abschnitt des Landesgesetzes zum Handel an.
Juli 2013	Auch die Regierung Letta bleibt beim Beschluss zur Schließung aller Bezirksgerichte, gegen den Willen der Autonomen Provinz Bozen.
September 2013	Die Regierung gibt den Pächtern von Schutzhütten keine Freiheit beim Aushängen von Fahnen.
November 2013	Das VerFGH entscheidet, dass die Genehmigung von neuen Apotheken nicht der Autonomen Provinz, sondern dem Staat zusteht.
Februar 2014	Die Landesregierung ficht das Stabilitätsgesetz der Regierung Letta an, weil es die autonomen Zuständigkeiten verletzt.
Mai 2014	Das VerFGH greift von neuem in das Landesraumordnungsgesetz ein.
August 2014	Die Autonome Provinz ficht ein Dekret des Innenministeriums an, das das Land verpflichtet, Ausgleichszahlungen zur GIS an den Staat zu zahlen.
November 2014	Die Regierung versucht, die Autonome Provinz zu verpflichten, Abfall aus anderen Regionen Italiens zu importieren.
Oktober 2014	Die Ärztegewerkschaft VSK/BSK verklagt Italien vor dem EuGH, weil das sich das Forschungsministerium weigert, die in Österreich erworbenen Facharztstitel anzuerkennen.

Oktober 2014	Das Land vereinbart mit dem Staat ein neues Finanzierungsabkommen, weil das vorhergehende „Mailänder Abkommen“ (2009) ständig verletzt worden war. Mit dem neuen „Sicherungsabkommen“ muss das Land auf mehrere Milliarden an ihm zustehenden Mitteln verzichten.
Dezember 2014	Die Regierung Renzi ficht das Landesgesetz zum Handel an. Schon im September 2014 hatte die Regierung die Anwendbarkeit der Liberalisierungen im Handel auf die Regionen mit Sonderstatut bestätigt.
Januar 2015	Das Land wendet sich ans VerFGH, weil der Staat in die autonomen Zuständigkeiten beim Tourismus eingegriffen hatte, indem Hotels in Gemeinschaftseigentum erlaubt wurden.
Mai 2015	Die Präfektur ordnet an, dass die offiziellen Fahnen zur Erinnerung an den Kriegseintritt Italiens im Mai 1915 ausgehängt werden müssen. Der Großteil der Gemeinden und das Land Südtirol beugen sich diesem Befehl nicht.
Oktober 2015	Die Landesregierung ficht zwei Wettbewerbe für Posten in der Polizei an, weil sie die Pflicht zur Zweisprachigkeit verletzen.
November 2015	Das Land muss auf die von der Regierung verfügte Rücknahme einiger Pflichten der Notare zur Zweisprachigkeit reagieren.
November 2015	Eine zentralistische Reform der Arbeitsvermittlung bedroht sowohl die Zuständigkeit der Landesregierung als auch die Zweisprachigkeitspflichten.
Februar 2016	Die Regierung ficht die Neuordnung der Haushaltsregeln der Gemeinden vor dem VerFGH an.
Februar 2016	Die Landesregierung wendet sich an den VerFGH, weil die Zollämter systematisch die Verpflichtung zu Proporz und Zweisprachigkeit missachten.
März 2016	Das Land beschließt die Anfechtung des Staatsgesetzes zur Stabilität, weil es die Landeszuständigkeit verletzt.
Juli 2016	Die Regierung Renzi lehnt es ab, die Zuständigkeit für die Sanktionierung der Verletzung der Zweisprachigkeitspflichten ans Land abzutreten.
Oktober 2016	Nach Anfechtung der Landesgesetze zur Rechnungsführung der Gemeinden, novelliert das Land die Materie. Von den ursprünglich 70 Artikeln bleiben nur mehr 40 übrig.

Quelle: Simon Costantini, Blog Brennerbasisdemokratie.



Die Vollautonomie kommt nach der Verfassungsreform

Gespräch mit Senator Dr. Karl Zeller

Zusammen mit Senator Berger haben Sie im März 2013 einen Verfassungsentwurf für die Gewährung der Vollautonomie eingebracht. Welches Ergebnis, welche Reaktion gab es darauf innerhalb der Verfassungskommission bzw. des Koalitionspartners?

Zeller: Dieser Gesetzentwurf wurde vom Parlament noch nicht diskutiert, da die Reform der italienischen Verfassung im Vordergrund stand. Erst danach, wenn also der Rahmen nach der Volksabstimmung im Oktober 2016 klar ist, werden die Änderungen der fünf Autonomiestatute diskutiert werden, darunter auch unser Projekt der Vollautonomie.

Dieser VerfGE Nr. 32 bringt eine umfassende Erneuerung des Autonomiestatuts in der Mehrheit seiner 115 Artikel. Er wäre eigentlich schon ausgehend vom Verfassungsgesetz Nr. 3/2001 mit der „clausola di maggior favore“ zugunsten der Regionen mit Sonderstatut möglich gewesen. Warum erfolgte er erst 2013?

Zeller: Nach 2001 waren bis 2006 Mitte-Rechts-Regierungen in Rom am Ruder, deren erklärtes Ziel es war, die Südtiroler Autonomiebestimmungen zu kippen (siehe Ankündigung der Minister Frattini, La Loggia und Fini). Es wäre also ein Himmelfahrtskommando und wohl auch ein Eigentor gewesen, im Parlament offensiv die Änderung des Autonomiestatuts voranzutreiben. Erst

im Gefolge der Verfassungsreform von 2004 ist es uns gelungen, das Einvernehmen bei Änderungen des Autonomiestatuts einzubauen, was Schutz vor einseitigen Eingriffen des Parlaments bietet. Leider ist die letzte Verfassungsreform 2006 mittels Referendum abgelehnt worden. 2006 bis 2008, unter der Regierung Prodi, war die Zeit zu kurz, um Verfassungsänderungen auf den Weg zu bringen. Ab 2008 waren bis 2013 wieder zentralistisch ausgerichtete Regierungen (Berlusconi – Monti) am Ruder und die SVP war in der Opposition, was Änderungen des Autonomiestatuts wohl zu einem Harakiri-Unternehmen gemacht hätte.

Als Hauptbegründung für die dezidierte Erweiterung der Kompetenzen der Länder wird die gute Verwaltung durch die Autonomen Provinzen angeführt. Kann dieser Grund allein für einen derart weitgehenden Autonomieausbau reichen?

Zeller: Die Autonomie muss sich weiter entwickeln und darf nicht stehen bleiben. Südtirol muss eine Modell- und Musterautonomie sein, da wir sonst Gefahr laufen, die vielen Sonderregeln, die von vielen als „Privilegien“ angesehen werden, nicht mehr rechtfertigen zu können. Mit 90% des Steueraufkommens, das im Land bleibt, sollte Südtirol alle öffentlichen Dienstleistungen und Dienste übernehmen und finanzieren, auch jenen Rest, den heute noch der Staat verwaltet.

Die Region wird in Ihrem Entwurf zu einem „Organ der Beratung, Planung und Koordination“ bei gemeinsamen Interessensfeldern der beiden Provinzen. Sie verliert alle legislativen Kompetenzen. Interessanterweise bringt auch der von der Trentiner Landesregierung in Auftrag gegebene Entwurf eines 3. Autonomiestatuts (Carli, Postal, Toniatti) diese Art von Entkernung der Region. Sehen Sie deshalb eine Chance der Einigung mit den Trentinern zu diesem heiklen Punkt?

Zeller: Ich hoffe es, denn Trient ist über das gemeinsame Autonomiestatut und die Verzahnung der beiden autonomen Provinzen abgesichert. Das Klammern an überholte Einrichtungen erachte ich als wenig zielführend. Auch bringt ein Konflikt mit Bozen für Trient das Risiko, dass die Autonomie des Trentino, die weder

völkerrechtlich verankert ist, noch auf dem Minderheitenschutz beruht, in Frage gestellt wird.

Ihr Reformvorschlag nimmt naturgemäß Bezug auf das Abkommen von Mailand von 2009, das im Statut mit einigen Neuerungen verankert werden soll. Dieses Abkommen wurde zum Teil mit dem Sicherungspakt von 2014 ersetzt. Sehen Sie, nach den Erfahrungen mit der Regierung 2011-2013, die Notwendigkeit, auch die Finanzbestimmungen – sofern für Südtirol akzeptabel – zum Kernbereich des Statuts zu erheben, also Verfassungsrang zu verleihen, um einseitigen Änderungen durch den Staat einen Riegel vorzuschieben?

Zeller: Die Finanzregelung hat bereits Verfassungsrang und kann nicht einseitig vom Staat abgeändert werden. Mit dem Sicherungspakt von 2009 ist es gelungen, weitere Schlupflöcher zu schließen, die die Zentralregierung zur Umgehung der autonomen Rechte ausgenutzt hatte.

Im Vorschlag von Toniatti/Postal/Carli für ein 3. Statut wird die Kategorie der konkurrierenden Gesetzgebung kurzerhand abgeschafft. Für die primären Zuständigkeiten der Länder gelten als Schranken nur mehr Verfassung, das EU-Recht und internationale Verpflichtungen (Verträge). Eine solche Norm fehlt in Ihrem Entwurf. Warum?

Zeller: Auch in meinem Entwurf gibt es nur mehr primäre Zuständigkeiten und keine konkurrierenden Bereiche mehr, wobei die Gesetzgebungstätigkeit nur mehr den Schranken der Verfassung sowie der europäischen und internationalen Verpflichtungen unterworfen ist (siehe Art. 6 und 7).

Art. 26 Ihres VerfGE Nr. 32 bringt eine weitere interessante Neuerung. In den Leitungsgremien der lokalen Körperschaften und der Körperschaften von landesweiter Bedeutung soll die Vertretung aller Sprachgruppen gewährleistet werden. Um welche Körperschaften geht es dabei? Auf welches Kriterium des Sprachgruppenverhältnisses würde diese Vertretung dabei Bezug nehmen?

Zeller: Art. 26 sieht lediglich vor, dass Präsident und Vizepräsident der jeweils anderen Sprachgruppe angehören müssen.

Der Wortlaut des Art. 47 Autonomiestatut hat bezüglich der Umsetzung der Rechte auf direkte Demokratie für Unmut gesorgt. Die Zulässigkeit von Volksinitiativen zu Regierungsformgesetzen des Landes ist unklar, auch die Zulässigkeit der Einführung des bestätigten Referendums auf Landesgesetze. Ihr Entwurf ändert weder etwas an diesem Artikel, noch führt er zusätzliche Mitbestimmungsrechte ein (z.B. Statutsinitiativrecht der Bürger und des Landtags). Warum nicht?

Zeller: Es steht dem Landtag selbst bereits heute zu, die verschiedenen Arten des Referendums zu regeln. Es besteht daher aus meiner Sicht auf verfassungsrechtlicher Ebene kein weiterer Handlungsbedarf.

Ein mit partizipativer Konventsmethode erstellter Entwurf eines neuen Regionalstatuts ist von der Region Friaul Julisch Venetien 2005 dem Parlament als Regionsinitiative vorgelegt worden, seitdem aber unbehandelt geblieben. Welche Chance besteht, dass der mit Bürgerbeteiligung erstellte Revisionsvorschlag für unser Autonomiestatut im Parlament ernsthaft behandelt wird?

Zeller: Das hängt von den politischen Rahmenbedingungen und der Stärke der Vertretung der Autonomieparteien in Rom ab.

Tab. 2 - Südtirol: die beste Autonomie Europas?

Am 5. November 2014 stellte LH Arno Kompatscher im Landtag fest, dass Südtirol über die am weitesten reichende Territorialautonomie Europas verfüge. Hier ein nicht erschöpfender Überblick zur Begründung, warum diese These nicht haltbar ist.

<i>Politischer Sachbereich</i>	<i>Südtirol</i>	<i>Katalonien</i>	<i>Åland Inseln</i>
Landespolizei	Nein	Ja	Ja
Strafvollzug	Nein	Ja	Nein
Steuereinhebung	Nein	Ja	Nein
Konsumentenschutz einschließlich Sprachgleichstellung bei den Etiketten der Produkte	Nein	Ja	Nein
Recht auf eigene Auslandsvertretungen	Nein	Ja	
Primäre Kompetenz für das Lehrlingswesen	Nein	Ja	Ja
Primäre Kompetenz für das Bildungssystem	Nein	Ja	Ja
Primäre Kompetenz für Toponomastik ohne Einschränkungen	Nein	Ja	Ja
Zuständigkeit für Notare, Anwälte, Berufskammern, Regelung freier Berufe	Nein	Ja	
Statutshoheit (Recht, Autonomiestatut selbst zu erstellen)	Nein	Ja	Ja
Mitspracherecht bei Regelung der Migration	Nein	Ja	Ja
Zuständigkeiten bei Banken und Versicherungen einschl. deren Besteuerung	Nein	Ja	Ja
Regionale Bürgerschaft mit einigen den Regionsbürgern vorbehaltenen Rechten	Nein	Nein	Ja
Möglichkeit, sich aus der Anwendung internationaler Verträge auszuklammern	Nein	Nein	Ja
Teil-Zuständigkeit im Zivilrecht	Nein	Ja	Nein
Verwaltung der Gerichtsbarkeit	Nein	Ja	Nein
Eigener Rechnungshof	Nein	Ja	Nein
Autonomie-Garantierat	Nein	Ja	Nein
Eigener Oberster Gerichtshof	Nein	Ja	Nein
Ausschließliche Zuständigkeit für öffentlich- rechtliche Medien	Nein	Ja	Ja
Ausschließliche Zuständigkeit Gemeindeordnung	Nein	Ja	Ja
Geteilte Zuständigkeit Sozialversicherungswesen	Nein	Ja	Ja
Beteiligung an Verhandlungen des Staats mit EU	Nein	Ja	Ja
Recht auf Einbeziehung in internationale Vertragstätigkeit des Staats, wenn damit in Zuständigkeiten der Autonomen Region eingegriffen wird	Nein	Ja	Ja
Geteilte Kompetenz für die Sparkassen	Nein	Ja	Nein
Ausschließliche Zuständigkeit im Gesundheitswesen	Nein	Ja	Ja
Postwesen	Nein	Nein	Ja
Einschränkungen beim Grunderwerb für Nichtansässige ohne Regionalbürgerschaft	Nein	Nein	Ja

Quellen: Simon Constantini, *Der Autonomievergleich*, URL: www.brennerbasisdemokratie.eu vom 6.11.2014; jeweilige Autonomiestatute; Thomas Benedikter (2012), *Moderne Autonomiesysteme*, EURAC Bozen



Silvius-Magnago-Platz in Bozen

Zuständigkeiten: die Palette vervollständigen

Die Zuständigkeitsbereiche autonomer Gesetzgebung und Verwaltung sind das Herzstück einer Territorialautonomie. Hier entscheidet sich die Frage: wie weit reicht die Selbstregierung eines Teilgebiets eines Staats und welche Grenzen setzt dieser der autonomen Region in der Ausübung ihrer Befugnisse? Die Qualität einer Autonomie aus der Sicht der betroffenen Bevölkerung bemisst sich vor allem daran: „Wieviel dürfen wir bzw. unsere demokratischen Institutionen vor Ort selbst regeln? Was hingegen behält sich der Staat vor?“ Und weiters: „Welche Grenzen und Auflagen setzt uns der Zentralstaat in der Ausübung der Autonomie?“ Blickt man auf die heute funktionierenden Territorialautonomien, lässt sich ein Kontinuum beobachten ausgehend von einem Mindestmaß an Zuständigkeiten bis hin zu einer umfassenden Autonomie, die dem Zentralstaat nur mehr seine klassischen Funktionen belässt. Wie weit ist Südtirol davon entfernt?

Zeit für mehr Klarheit

In Bundesstaaten wird die „vertikale Aufteilung der Macht“ zwischen Bund und Ländern bzw. Kantonen oder Gliedstaaten meist sehr klar vorgenommen. Der Liste der Bundesaufgaben steht in der Verfassung eine zweite Liste der Länderaufgaben gegenüber, ergänzt durch eine etwas kürzere Liste von konkurrierenden, also gemeinsam von Bund und Ländern wahrgenommenen Zuständigkeiten. Auch in fortgeschrittenen Regionalstaaten wie Spanien wird diese Aufteilung zwischen Madrid und den Autonomen Gemeinschaften sehr fein definiert (vgl. das Statut von Katalonien 2006, Art. 110-

115). In der italienischen Rechtsordnung ist dies – wie manch anderer Aspekt – nicht so klar: es gibt in Südtirol vier Gesetzgebungsebenen (EU, Staat, Region und Autonome Provinz), drei Kategorien von Zuständigkeiten (primär, sekundär, tertiär), es gibt nach Rechtsquelle verschiedene Arten von Rechtsnormen (Staatsgesetze, Dekrete, DFB, EU-Normen usw.) und neuerdings „transversale Kompetenzen“ des Staats. Schließlich gab es in der Entwicklung der Südtiroler Autonomie zahlreiche Zuständigkeiten, die der Staat ans Land delegiert hat. Andere fielen den Autonomen Provinzen durch die Verfassungsreform von 2001 zu, um dann durch die Reform der Regierung Renzi wieder zu verschwinden, ohne im

Autonomiestatut formell festgeschrieben worden zu sein. Dies macht das Gesamtbild reichlich verwirrend.

Nach Art der Übertragung könnte man zwischen vier Kategorien von Zuständigkeiten unterscheiden:

1. Zuständigkeiten, die per Autonomiestatut ans Land übertragen wurden (Art. 8, 9, 10 ASt.);
2. Zuständigkeiten, die gemäß Art. 17 ASt. vom Staat ans Land delegiert und per DFB geregelt worden sind (wie primäre Zuständigkeiten);
3. Zuständigkeiten, die aufgrund des Gesetzes Nr. 549 vom 28.12.1995, Art.1, Abs. 56, „Maßnahmen zur Rationalisierung der öffentlichen Finanzen“ vom Staat übertragen worden sind, und vom Staat wieder rückgängig gemacht werden können;
4. Zuständigkeiten, die den autonomen Regionen durch das Verfassungsgesetz Nr. 3/2001, Art. 10 (Besserstellungsklausel) übertragen worden sind.

Gemäß der zu beachtenden Grenzen sieht das Autonomiestatut drei Arten von Zuständigkeiten vor:

1. Primäre Zuständigkeiten mit den Grenzen: Verfassung, internationale Verpflichtungen, Grundsätze der Rechtsordnung, nationale Interessen und Grundbestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen;
2. Sekundäre Zuständigkeiten mit den Grenzen wie für primäre Zuständigkeiten plus Grundsätze einschlägiger staatlicher Gesetze;
3. Tertiäre Zuständigkeiten: das Land darf Ergänzungen zu den jeweiligen staatlichen Bestimmungen erlassen.

Die Tragweite gewisser im Statut verankerter Zuständigkeiten wurde oft erst mit DFB geklärt. Außerdem sind 15 Maßnahmen des Pakets mit einfachem Staatsgesetz durchgeführt worden. Nach 1992 hat der Staat mit einfachem Gesetz im Sinne des dynamischen Ausbaus der Autonomie weitere Zuständigkeiten ans Land delegiert, z.B. die enorm wichtige Regelung der Großableitungen für Wasserkraftwerke. Schließlich wurde der Zuständigkeitsbereich der Autonomen Provinz durch das Verfassungsgesetz Nr.2/2001 erweitert, doch nicht formell ins Statut übernommen. Die Autonomie bietet bald das Bild eines Flickwerks. So drängt sich eine Statutsreform allein schon deshalb auf, um für Politiker und Bürgerin-

nen Klarheit zu schaffen sowie Verantwortungsbereiche eindeutig zuzuordnen. Dadurch können zeitraubende und kostenträchtige Konflikte um Zuständigkeiten vor dem Verfassungsgerichtshof verringert werden.

Die neuen, von der Verfassungsänderung 2001 an die Regionen gefallen Zuständigkeiten sind einer zusätzlichen Schranke seitens des Zentralstaat unterworfen: die transversalen Befugnisse des Staats z.B. beim Umweltschutz, beim Handel und im Wettbewerbsrecht (öffentliches Vergabewesen). „Durch die Neuordnung der Zuständigkeitsaufteilung zwischen Staat und Regionen der Verfassungsreform 2001 (Art. 117 Verf) ist die regionale Kompetenzsphäre keinesfalls klar abgegrenzt: eine Reihe von staatlichen Gesetzgebungszuständigkeiten ‚transversalen‘ Charakters ermöglichen dem staatlichen Gesetzgeber Regelungen zur Wahrnehmung einheitlicher Interessen in allen Sachbereichen staatlicher Zuständigkeit.“ (Happacher 2013, 176). Um die Südtiroler Autonomie zu erweitern, geht es nicht nur um die Verlängerung der Liste primärer Zuständigkeiten, sondern vor allem auch darum, die Schranken für die Gesetzgebung des Landes zu reduzieren und zu minimieren, statt noch weiter zu verstärken.

Zu viele Schranken für die Autonomie

Die Südtiroler Autonomie ist – wie jene des Trentino – nicht nur wegen zahlreicher fehlender, also beim Staat verbliebener Zuständigkeiten eine „Teilautonomie“, sondern auch deshalb, weil die legislativen und exekutiven Zuständigkeiten mit unterschiedlich engen Grenzen ausgeübt werden können: man kann von „geteilten Zuständigkeiten“ sprechen, weil der Staat die allgemeinen Prinzipien eines Sachbereichs festlegt, und die autonomen Länder die Details. Diese Prinzipien werden in der Verfassung mit „Grundlegende Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen“ und „Grundsätzen der staatlichen Rechtsordnung“ bezeichnet und eröffnen einen breiten Ermessensspielraum. Entsprechend oft kommt es auch zum Rechtsstreit zwischen Regierung und Autonomen Provinzen vor dem Verfassungs-

gericht zur Interpretation des zustehenden, legislativen Spielraums. Die ergänzenden Befugnisse stellen eigentlich gar keine Autonomie mehr dar, denn hier kann der Landtag nur mehr kleine Details der Anwendung eines Gesetzes regeln. Die Limitierung dieser Schranken war in der Verfassungsreform von 2001 (Art. 117, Abs.1) schon vorgesehen, ist aber nicht umgesetzt worden.

Die Aufteilung der Regelungsmacht zwischen Bozen und Rom ist allerdings noch komplizierter, denn einen Teil der heute ausgeübten Befugnisse hat der Staat an Südtirol nur delegiert, d.h. in einem gewissen Sinn nur auf Widerruf überlassen. Laut Art. 117 Verf. kann der Staat zwecks Kosteneinsparung oder funktionaler Zweckmäßigkeit Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen sozusagen freihand an Regionen übertragen. Mit diesem schon im Autonomiestatut (Art. 17 ASt) vorgesehenen und mit Staatsgesetz Nr. 549/1995 bekräftigten Instrument ist die Südtirol-Autonomie nach der Streitbeilegung 1992 wesentlich ausgebaut worden, ohne das Autonomiestatut formell zu verändern. Dennoch gehören diese Zuständigkeiten nicht definitiv zum Kern der Gesetzgebungsautonomie, weil ein Teil davon vom Staat einseitig wieder rückgängig gemacht werden kann (z.B. die Zivilmotorisierung, die Arbeitsvermittlung, die Staatsstraßen usw.). Deshalb hat Südtirol, wo immer möglich, zwecks Ausbau seiner Zuständigkeiten den Weg der DFB gewählt, um vor einseitigen Änderungen geschützt zu sein.

Damit noch nicht genug der Einschränkungen der Reichweite der Autonomie des Landesgesetzgebers. Die autonomen Zuständigkeiten werden zum einen immer mehr durch die ausufernde Normensetzung der EU beschränkt, auf die in Abschnitt 12 eingegangen wird. Zum anderen durch die bei der Region Trentino-Südtirol verbliebenen Zuständigkeiten. So kann Südtirol etwa seine Gemeindeordnung nicht eigenständig regeln, sondern muss sich in diesem Bereich mühsam mit der Provinz Trient zusammenraufen. Bei der Ausübung der Gesetzgebungskompetenzen der Region wirkt Südtirol zwar paritätisch mit, doch können Regionalgesetze auch gegen die politische Mehrheit im Land durchgesetzt werden.

Neue Schranken tun sich mit der Verfassungsreform der Regierung Renzi auf. Zwar bleibt der Bestand der Autonomie der Regionen mit Sonderstatut bis zur Anpassung ihrer Statuten durch eine eigene Klausel geschützt, doch werden sich neue Grundregeln (Suprematie-Klausel, transversale Materien) auch auf die autonomen Regionen auswirken, sofern nicht in der Verfassung selbst Vorkehrungen getroffen werden. Als „autonomia specialissima“ könnte Südtirol – am besten losgelöst von der überholten Region Trentino-Südtirol – seinen eigenen Weg gehen. Wie in anderen autonomen Regionen Europas genügt es, die Verfassung, das Unionsrecht und die internationalen Verpflichtungen eines Staats als Grenzen für die autonome Gesetzgebung zu setzen. Es bildet geradezu den Grundcharakter einer Territorialautonomie, dass die autonome Gemeinschaft in ihrem Zuständigkeitsbereich ganz eigenständig Lösungen für politische Sachfragen finden kann, die vom restlichen Staatsgebiet abweichen (sofern sie mit der Verfassung vereinbar sind).

Ein neuer Anlauf für Vollautonomie

Der unvollständige Umfang autonomer Zuständigkeiten, zu viele Schranken und Unklarheiten in der Abgrenzung der Zuständigkeiten, zugeteilte und dann vom Staat wieder zurückgenommene Zuständigkeiten und neue Eingriffsrechte des Zentralstaats: das ist keine gute Grundlage für eine klare Aufteilung von Aufgaben und Verantwortung, im Gegenteil: diese Art, Autonomie zu organisieren, sorgt für permanente Unsicherheit und Rechtsstreit vor dem Verfassungsgerichtshof. Heute stehen Staat, Regionen und autonome Provinzen vor der Herausforderung, die Zuständigkeiten zu klären, zu erweitern, deren Schranken zu vereinfachen und zu senken. Die SVP-Senatoren Karl Zeller und Hans Berger haben in ihrem Verfassungsgesetzesentwurf Nr. 32 vom 15. März 2013 diesen Ansatz gewählt, um die Zuständigkeiten neu zu ordnen.

Südtirol hat in den 44 Jahren der Anwendung des 2. Autonomiestatuts den Nachweis dafür erbracht, dass

es seine Zuständigkeiten gut zu nutzen weiß. Die Bevölkerung hat auch bei vielen Sachbereichen den Vorher-Nachher-Vergleich gut vor Augen etwa in der Instandhaltung und Ausbau der früheren Staatsstraßen, bei der Arbeitsvermittlung, bei der Verwaltung des Schulpersonals und bei der Energieversorgung. Südtirol hat mit konkreten Erfolgen bei den öffentlichen Aufgaben nachgewiesen, dass es öffentliche Mittel effizient einsetzt, einen höheren Standard an Sozialleistungen sichert, relativ wenig Korruption im System zulässt.

Es ist nicht alles Gold, was hier glänzt, und Südtirol hat so manche Skandale erlebt. Doch weisen die amtlichen Statistiken bei vielen Indikatoren der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Südtirol und das Trentino regelmäßig einen Spitzenplatz zu. Davon leitet sich die Forderung von Zeller und Berger ab, sämtliche „dezentralisierbare“ Staatsfunktionen den beiden autonomen Provinzen zu überlassen. In einem eigenen Artikel ihres VerfGE (Art. 5) werden in diesem Sinn neun Zuständigkeiten des Zentralstaats aufgelistet, um für größtmögliche Klarheit zu sorgen. Dieses System ist auch bei der Reform des Autonomiestatuts der Autonomen Gemeinschaft Katalonien angewandt worden, um den Graubereich unklarer Zuständigkeiten zu minimieren und dadurch Konflikten vor dem Verfassungsgericht vorzubeugen. Eine sehr präzise Auflistung, welche Zuständigkeiten in einer modernen Territorialautonomie dem Staat überlassen bleiben können, findet sich im Statut der Åland Inseln (Art. 27). Hier die exklusiven Zuständigkeiten, die laut VerfGE Zeller/Berger beim Staat verbleiben können:

- Außenpolitik und auswärtige Angelegenheiten des Staats
- Staatsbürgerschaft, Asylrecht, Flüchtlingspolitik, Aufenthaltsgesetz
- Die Beziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaft
- Verteidigung, Waffenrecht
- Geld- und Währungspolitik, Bankenrecht und Kreditfragen
- Die beim Staat verbleibenden Steuern und Abgaben

- Staatliches Wahl- und Volksabstimmungsrecht, Wahl der Europaparlamentarier Italiens
- Ordnung der öffentlichen Körperschaften des Zentralstaats
- Familienrecht, Zivilrecht, Strafrecht, Wirtschaftsrecht
- Patentrecht, Schutz geistigen Eigentums
- Zollwesen, Grenzschutz, staatliche Entwicklungszusammenarbeit
- Prozessrecht und die Justiz (ohne Verwaltung)

Dabei muss festgehalten werden, dass das Straf- und Zivilrecht in weiter fortgeschrittenen Autonomiesystemen (z.B. in Schottland und Katalonien) durchaus zumindest teilweise auf regionaler Ebene geregelt werden. Da diese Rechtsbereiche andererseits in Bundesländern meist in der Hand des Bundes liegen (z.B. in Österreich und Deutschland), kann davon abgeleitet werden, dass es auch für Südtirol keiner Regelungskompetenz auf Landesebene bedarf.

Im Folgenden definieren Zeller und Berger die Grenzen der autonomen Gesetzgebung. Dabei sollte der Grundsatz des Verfassungsgesetzes Nr.3/2001 wieder aufgegriffen werden und zwar speziell für Südtirol und das Trentino. Die Autonomen Provinzen sollen im Rahmen der Verfassung, der EU-Normen und völkerrechtlicher Verpflichtungen Italiens legislativ tätig werden. Abgesehen würde sowohl von den Grundsätzen sozialer und wirtschaftlicher Reformen, dem nationalen Interesse und den Prinzipien der Rechtsordnung als auch von der mit der Verfassungsreform Renzi eingeführten Suprematie-Klausel.

Der umfangreichste und bedeutendste Artikel des VerfGE von Zeller und Berger (Art. 8) listet dann sämtliche 57 Landeszuständigkeiten explizit auf, wobei auch die Residualkompetenzen (Restkategorie) dem Land zugeordnet werden. Dies dient der Klärung und Abgrenzung des Kompetenzbereichs, um Zuständigkeitskonflikte möglichst zu vermeiden. Dabei sollten nicht nur die bisher sekundären Kompetenzen zu primären werden – die ergänzende Zuständigkeit ist ohnehin obsolet – sondern auch die bisher nur vom Staat delegierten Zuständigkeiten würden definitiv den Ländern als origi-

näre Kompetenz übertragen. Zudem würden in diesen Zuständigkeitskatalog auch alle bisherigen Regionalbefugnisse einfließen, sollte diese Institution als solche bestehen bleiben (Art. 4 ASt.). Der Region verblieben in diesem Fall nur mehr die Aufgabe, die Zusammenarbeit der beiden autonomen Länder zu regeln.

Interessanterweise wird dieser Ansatz, nämlich die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Autonomen Provinzen und Staat zu klären und zu vereinfachen, auch vom Trentiner Expertentrio Toniatti/Postal/Carli in ihrem Entwurf für ein 3. Autonomiestatut geteilt. Sie schaffen die konkurrierende (sekundäre) Gesetzgebungskategorie ab und behalten vier Arten von Zuständigkeiten bei, darunter auch die Satzungsgesetze der Provinzen (z.B. Wahlrecht und Direkte Demokratie-Gesetz und dergleichen). Halten wir fest: beim Umfang der autonomen Zuständigkeiten kann man für Trentino-Südtirol grundsätzlich zur Verfassungsreform von 2001 zurückkehren, also die Zuständigkeiten Roms auf dem geringstmöglichen Maß festschreiben, den Autonomen Provinzen die Generalkompetenz für alle andere Bereiche zuteilen (dies allerdings zur Sicherheit im Detail noch auflisten) und die konkurrierende Gesetzgebung als Kategorie abschaffen. Die vom Staat neu delegierte Gesetzgebung würde daneben nur mehr sehr geringe Bedeutung haben, während die schon delegierten Befugnisse in den Korpus autonomer Zuständigkeit eingehen.

Neue Zuständigkeiten contra „Suprematie“ des Zentralstaats

Die Crux liegt nun darin, dass sowohl bei der Aufteilung der autonomen Zuständigkeiten als auch bei der Regelungstiefe (primär-sekundär-tertiär) Rom derzeit das Rad der Zeit massiv zurückdreht, eine Art „dynamische Autonomie nach rückwärts“ einleitet. In den letzten Jahren ist zwischen Rom und Bozen ein Dauerkonflikt über die Auslegung autonomer Zuständigkeiten entstanden, nicht nur bei den Finanzen, sondern bei verschiedenen vermeintlich schon längst autonomen Kompetenzen. Zudem sind auch mit dem Mailänder Abkommen der

Übergang einiger Verwaltungsbereiche vom Staat ans Land geregelt worden, doch unter Berlusconi und Monti jahrelang nicht umgesetzt worden, wie z.B. der Übergang der staatlichen Agenturen für Einnahmen ans Land. So hat der Staat vor allem bei den in Art. 117, Abs.2 Verf., vorgesehenen „transversalen Materien“ (z.B. Vergaberecht, Umwelt-, Ökosystem- und Kulturgüterschutz, Raumentwicklung) in die Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinzen eingegriffen. Die Provinzen konnten sich dagegen vor dem Verfassungsgericht nur zum Teil zur Wehr setzen. Einige Beispiele: im März 2013 wurde die neue Südtiroler Handelsordnung außer Kraft gesetzt, im Mai 2012 wurden Teile der Raumordnung außer Kraft gesetzt, 2012 ist das neue Toponomastikgesetz des Landes angefochten worden. Besonders pikant das Beispiel der Gebäudeabstände, geregelt im Landes-Raumordnungsgesetz. Eine Anfechtung aus Rom erschwert die energetische Sanierung alter Gebäudesubstanz in Südtirol. Kurz: wie weit entfernt ist das Projekt Vollautonomie, wenn der Staat Südtirol immer noch vorschreibt, wieviel Zentimeter der Mindestgebäudeabstand zu betragen hat?

Mit der Renzi-Boschi-Verfassungsreform wird dieser leidige Konflikt um die Auslegung autonomer Zuständigkeiten nur noch schlimmer. Zwar ist die Autonomie Südtirols und des Trentino in ihrem (unzureichenden) Bestand durch die sog. Schutzklausel (Art. 39, Abs. 13 der im April 2016 im Senat verabschiedeten Verfassungsreform) geschützt, doch gibt es jetzt eine neue Form des Vorrangs staatlicher Interessen gegenüber der regionalen Gesetzgebung, die Suprematie-Klausel („clausola di supremazia“; neuer Art. 117, Abs. 4 Verf.). Das Parlament, aber auch die Regierung kann im Interesse der wirtschaftlichen und politischen Einheit in die regionalen Zuständigkeiten eingreifen, und zwar auch in die primären Regionsbefugnisse. Die neozentralistischen Verfassungsgeber werden auch bei der jetzt anstehenden Revision der Statuten der fünf autonomen Regionen darauf pochen, dass dieser „Suprematie“ stattgegeben wird.

Tab. 3 – Die Entwicklung der Zuständigkeiten der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol

	Zuständigkeit primäre Kompetenz ◀▶ primäre Kompetenz nur in Teilbereichen ▶ sekundäre Kompetenz ◀▶	Autonomie- statut 1948	Autonomie- statut 1972	Verfassungs- reform 2001 mit Statuts- änderungen	Neues Autonomie- statut Potenzielle Reform 2017
1	Ordnung der Landesämter und des Landespersonals	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
2	Ortsnamengebung (mit Verpflichtung zur Zweisprachigkeit), ab 2017 ohne Pflicht zur Zweisprachigkeit	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
3	Schutz und Pflege des tradierten Kulturguts	◀▶		◀▶	◀▶
4	Örtliche Sitten und Bräuche, kulturelle Einrichtungen (ausgenommen Befugnis zur Errichtung von Hörfunk und TV-Stationen)	▶		◀▶	◀▶
5	Raumordnung und Bauleitpläne	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
6	Landschaftsschutz	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
7	Gemeinnutzungsrechte	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
8	Ordnung der Mindestkultureinheiten (Art. 847 BGB, Geschlossener Hof)	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
9	Handwerk	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
10	Geförderter Wohnbau	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
11	Binnenhäfen	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
12	Messen und Märkte	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
13	Maßnahmen zur Katastrophenprävention, Zivilschutz	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
14	Bergbau einschl. Mineral- und Thermalwässer		◀▶	◀▶	◀▶
15	Jagd und Fischerei		◀▶	◀▶	◀▶
16	Almwirtschaft, Pflanzen- und Tierschutzparks		◀▶	◀▶	◀▶
17	Straßen, Wasserleitungen, öff. Arbeiten in Landesinteresse		◀▶	◀▶	◀▶
18	Kommunikations- und Transportwesen		◀▶	◀▶	◀▶
19	Öffentliche Dienste: Eigenverwaltung und Sonderbetriebe zu diesem Zweck		◀▶	◀▶	◀▶
20	Fremdenverkehr und Gastgewerbe		◀▶	◀▶	◀▶
21	Land- und Forstwirtschaft		◀▶	◀▶	◀▶
22	Enteignung zu gemeinnützigen Zwecken in allen Bereichen von Landeszuständigkeiten		◀▶	◀▶	◀▶
23	Arbeitsvermittlung (Gemeinde- und Landeskommissionen, ab 2017 Gesamtzust. „Arbeitsvermittlung“) ¹		◀▶	◀▶	◀▶
24	Wasserbauten der 3.,4.,5. Kategorie (ab 2017 keine Einschränkung auf Kategorien)		◀▶	◀▶	◀▶
25	Öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt		◀▶	◀▶	◀▶
26	Kindergärten	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
27	Schulfürsorge (an 2017 einschl. Hochschulfürsorge)	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
28	Schulbau		◀▶	◀▶	◀▶
29	Berufsertüchtigung und Berufsausbildung	▶	◀▶	◀▶	◀▶
30	Ortspolizei in Stadt und Land	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶

31	Grund- und Sekundarschulen (ab 2017: Bildungswesen)	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
32	Handel		◀▶	◀▶	◀▶
33	Lehrlingswesen		◀▶	◀▶	◀▶
34	Öffentliche Betriebe (Gastgewerbe)		◀▶	◀▶	◀▶
35	Industrie (vor 2001: Förderung der Industrieproduktion)		◀▶	◀▶	◀▶
36	Nutzung der öff. Gewässer (einschließlich Großableitungen für Wasserkraftwerke), 1972 Großableitungen noch ausgeschlossen		◀▶	◀▶	◀▶
37	Ordnung der sanitären Körperschaften, Krankenhäuser (ab 2017: Gesundheitswesen)		◀▶ (Region)	◀▶ (Region)	◀▶
38	Gemeindeordnungs- und Gemeindegrenzen		◀▶ (Region)	◀▶ (Region)	◀▶
39	Grundbuch und Kataster		◀▶ (Region)	◀▶ (Region)	◀▶
40	Feuerwehr (kann mit Zivilschutz zusammengefügt werden)		◀▶ (Region)	◀▶ (Region)	◀▶
41	Handelskammern		◀▶ (Region)	◀▶ (Region)	◀▶
42	Genossenschaftswesen		◀▶ (Region)	◀▶ (Region)	◀▶
43	Öff. Fürsorge und Wohlfahrtseinrichtungen (kann mit Punkt 25 zusammengefügt werden)		◀▶ (Region)	◀▶ (Region)	◀▶
44	Ordnung der Körperschaften für Boden- und Agrarkredit, Sparkassen und Regionalbanken		◀▶ (Region)	◀▶ (Region)	◀▶
45	Sozialvorsorge und Sozialversicherung (Einrichtungen des Landes in Ergänzung der staatlichen Institute)		◀▶ (Region)	◀▶ (Region)	◀▶
46	Öffentliche Veranstaltungen (öff. Sicherheit bei Veranstaltungen)		◀▶	◀▶	◀▶
47	Sport- und Freizeitgestaltung		◀▶	◀▶	◀▶
48	Internationale Beziehungen und mit der EU, beschränkt auf Südtirol, Entwicklungszusammenarbeit			◀▶	◀▶
49	Außenhandel (einschließlich Vertretungen im Ausland)			◀▶	◀▶
50	Arbeitssicherheit				◀▶
51	Berufsordnungen				◀▶
52	Wissenschaftliche und technologische Forschung, Innovation				◀▶
53	Ernährung, Konsumentenschutz				◀▶
54	Zivilflughäfen				◀▶
55	Große Transport- und Schifffahrtsnetze				◀▶
56	Kommunikationswesen				◀▶
57	Erzeugung und Verteilung von Energie auf Landesebene			◀▶	◀▶
58	Alle künftigen primären Zuständigkeiten, die nicht dem Staat zugeordnet werden („Residualkompetenzen“) an die Regionen und Aut. Provinzen; zu regeln gemäß Art. 117, Abs.4 Verf. nach Reform von 2001.				◀▶

Anmerkungen zur Tabelle 3

1. Art.10 ASt. soll in folgender Weise abgeändert werden: „Die in der Provinz Bozen ansässigen Bürger haben das Recht auf Vorrang bei der Arbeitsvermittlung innerhalb der Provinz. Unter Berücksichtigung der EU-Prinzipien ist jede auf Sprachgruppenzugehörigkeit oder Ansässigkeitsdauer beruhende Unterscheidung ausgeschlossen.“ Daraufhin kann der Art. 9 sowie Art. 10 (Abs 1 und 2) abgeschafft werden (vgl. VerfGE Zeller/Berger)
2. Mit Art. 12 wird die primäre Zuständigkeit für die Großableitungen für Wasserkraftwerke dem Land übertragen. Art. 13 zur unentgeltlichen Lieferung von Strom an die Provinzen kann entfallen.
3. Art 14: Nur nationale und internationale Kommunikations- und Transportlinien sollen in Zukunft vom Staat verwaltet werden mit dem Recht auf Mitbestimmung des Landes.
4. Art. 15: Alle Einschränkungen in der Industrieförderung sollen fallen, wobei ohnehin EU-Wettbewerbsbestimmungen gelten.

Quellen: Lukas Bonell/Ivo Winkler (2010), *Südtirols Autonomie, Aut. Provinz Bozen; Senato della Repubblica (2013), Disegno di legge costituzionale d’iniziativa dei senatori Berger e Zeller, 15 marzo 2013, n. 32; Weiterentwicklung durch den Autor.*

Die Numerierung folgt dem geltenden Autonomiestatut sowie dem Verf.GE Nr. 32/2013, Art. 8.

Nach der Verfassungsreform von 2001 war den Regionen mit Normalstatut, doch explizit auch den Regionen mit Sonderstatut (*clausola di maggior favore*) eine Reihe neuer Zuständigkeiten zugeteilt worden. Diese hätten gleich im Anschluss in die Statuten der autonomen Regionen formell eingebaut werden müssen, was nicht erfolgt ist. Mit der Verfassungsreform Renzi-Boschi werden den Regionen zahlreiche Zuständigkeiten genommen und damit entfallen sie auch für die autonomen Regionen. Das Zeitfenster für einen Ausbau der Südtirol-Autonomie gemäß der Verfassungsreform von 2001 hat sich wieder geschlossen. Schlimmer: Südtirol hat einige bereits übertragene Zuständigkeiten eingebüßt und riskiert aufgrund der neuen staatlichen „Suprematieklausel“ verstärktes Eingreifen des Staates in die autonome Gesetzgebung.

Fazit: die Reichweite der Autonomie abrunden

Zurückkehrend zur Ausgangsfrage „Wie weit ist Südtirol von umfassender Autonomie entfernt?“ liegt die Antwort auf der Hand: zu weit. Die Zuständigkeiten des Landes in Gesetzgebung und Verwaltung sind zwar auch nach Umsetzung der „Paketautonomie“ 1992 erweitert worden, doch fehlen noch wichtige Regulierungskompetenzen, die zu einer vollständigen Autonomie gehören.

Warum sollte ein echt autonomes Land für sein Bildungswesen, die Gastbetriebe, den Sport, aber auch das Gesundheitswesen nur sekundär zuständig sein, also im Rahmen der einschlägigen Staatsgesetze? Warum werden die seit 20 Jahren vom Staat nur delegierten Zuständigkeiten nicht endlich im Autonomiestatut als echt autonome Befugnisse festgeschrieben? Warum gibt es überhaupt noch die überholte Kategorie der „ergänzenden Zuständigkeit“, die fast keine Autonomie zulässt?

Bei manchen Politikbereichen spielt die legislative Kompetenz in geringerem Maß herein, als die autonome Führung und Verwaltung von öffentlichen Diensten, wie etwa der Post, des öffentlichen TV-Rundfunks und der überregionalen Verkehrsverbindungen wie z.B. die Autobahn. Befugnisse, die nur aufgrund staatlicher Traditionen oder unhinterfragter Machtverhältnisse beim Staat verblieben sind, sind in Italien die Polizei und die Verwaltung der Justiz, genauso wie die bisher fast ausschließlich vom Staat geregelten Steuern und Abgaben. In verschiedenen weiter entwickelten Autonomiesystemen Europas (Spanien, Dänemark, Finnland, Großbritannien) ist die Landespolizei ein öffentlicher Dienst von autonomen Regionen (Katalonien, Baskenland, Åland-Inseln, Färöer und Grönland), während dies in keiner der Regionen mit Sonderstatut Italiens der Fall ist. Zwischen Zentralstaaten und Regionen stark umstritten ist die Frage, ob Regionen – im Unterschied zu Gliedstaaten von Bundesstaaten, wo dies längst der Fall ist – eine teilweise Steuerhoheit im Sinn der Regulierungskompetenz wichtiger Steuern erhalten sollen.

Mit ihrer Vision der „Vollautonomie“ ging die SVP 2011 von der Vorstellung aus, Südtirol alle legislativen Zuständigkeiten zu übertragen, die nicht zum klassischen Kernbereich der Aufgaben eines Zentralstaats gehören. Dazu werden in der klassischen Staatstheorie die Außen- und Verteidigungspolitik, die Justiz, das Straf- und Zivilrecht und die Geld- und Währungspolitik und die makroökonomische Wirtschaftspolitik gezählt. Doch schon beim Arbeits- und Sozialversicherungsrecht gehen die Meinungen in der Wissenschaft auseinander, und die Regelung der wichtigsten Steuern wird auch in Bundesstaaten gemeinsam von Bund und Ländern vorgenommen. Im Mehrebenensystem von EU, Staat und Regionen sind die Regulierungskompetenzen noch komplexer verteilt. Kann man Vollautonomie in diesem Kontext überhaupt genau definieren?

Im VerfGE von Zeller/Berger Nr.32/2013 kommt man dieser Vorstellung sehr nahe, korrigiert die Lücken des Autonomiestatuts von 1972 in zweifacher Hinsicht: zum einen wird die Liste der Zuständigkeiten, die Südtirol wahrnehmen kann, mit wenigen Ausnahmen vervollständigt. Zum anderen wird die konkurrierende Zuständigkeit abgebaut und damit der gesetzliche Spielraum des Landes erweitert. Zum dritten gehen alle Zuständigkeiten, die obwohl vom Land verwaltet noch bei der Region als Gesetzgebungsinstanz verblieben sind, auf die Autonomen Provinzen über. Das gereicht auch der Autonomie des Trentino zum Vorteil. In einer Klausel wird verfügt, dass nicht geregelte Residualzuständigkeiten dem Land zufallen, wenn nicht im Einvernehmen mit dem Staat anders verfügt. Damit wären die durch die Verfassungsreform Renzis vollzogenen Rückschritte für die Regionen gegenüber der Reform von 2001 zumindest für Südtirol und das Trentino rückgängig gemacht. Durch die Abschaffung der Kategorie „sekundäre“ und „tertiäre Zuständigkeit“ wäre das Verhältnis in der Rechtssetzung zwischen Bozen und Rom wesentlich klarer, die Konflikte vor dem Verfassungsgericht vermindert. Zusätzlich kann sowohl in der Verfassung als auch im Statut eine Ausnahmeregelung für Trentino-Südtirol – sofern diese Einheit eine Region bleibt - getroffen

werden, die das Land permanent vor dem Durchgriffsrecht des Zentralstaats im Zuge der Suprematieklausel bewahrt. Ansonsten ist der Wert neuer Zuständigkeiten von vornherein relativiert. Dies erfordert allerdings auch eine Verfassungsordnung im Interesse der autonomen Regionen oder zumindest der „besonders autonomen Regionen“. Für einen Ausbau der Autonomie im Rahmen der bestehenden Verfassungsordnung der richtige Weg.

Zur Vertiefung

Roland Riz/Esther Happacher (2004), *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*, Innsbruck Studia

Esther Happacher (2013), *Modelle zur Weiterentwicklung der Autonomie*, in: Happacher/Obwexer (Hg.), 40 Jahre Autonomiestatut, Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, FACULTAS, Wien

Oskar Peterlini (2014), *Aufbruch in eine neue Zeit – Überlegungen zur Reform und zu den Grundlagen für ein drittes Südtiroler Autonomiestatut*, in: Thomas Benedikter (Hg., 2014), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie*, POLITIS-SBZ, Bozen

Oskar Peterlini (2012): *Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens, Vom Zentralstaat zu föderalen Ansätzen: die Auswirkungen und ungeschriebenen Änderungen im Südtiroler Autonomiestatut*, New Academic Press (ex Braumüller) Wien, S. 357-363

Lukas Bonell/Ivo Winkler (2010), *Südtirols Autonomie, Autonome Provinz Bozen*

Regionale Expertenkommission zur Überarbeitung des Autonomiestatuts (2015), *Gutachten zur Überarbeitung des Statuts*. Bericht an die Landesregierungen, Autonome Region-Trentino-Südtirol (noch nicht veröffentlicht)

Karl Zeller/Hans Berger, Verfassungsgesetzentwurf Nr.32 vom 15.3.2013 „Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol per l’attribuzione dell’autonomia integrale alle Province autonome di Trento e Bolzano“, Verfassungskommission des Senats

Roberto Toniatti/Gianfranco Postal/Massimo Carli (2013), *Proposte per l’approfondimento di possibili linee guida per il terzo Statuto di Autonomia*, Autonome Provinz Trient, Juni 2103



Zwischen neuem Zentralismus und optimaler Autonomie

Gespräch mit Senator a.D. Prof. Oskar Peterlini

Die in der Verfassungsreform für die autonomen Regionen vorgesehene Schutzklausel bietet einen Bestandschutz für die geltende Autonomie. Doch gilt sie nur bis zur Revision des geltenden Statuts. Reicht dieser Schutz? Warum wird nicht ein permanenter Schutz des Autonomiestatuts festgeschrieben?

Peterlini: Der endgültige Schutz des Statutes vor einseitigen Änderungen war schon in der Vergangenheit das Ziel Nummer Eins. Die mangelnde Sicherheit war aber auch der Grund, warum man das Statut – nach der Reform der Verfassung von 2001 - nicht angerührt hat. Es bestand während der Rechts-Regierungen die Sorge, dass es das Parlament bei einer Öffnung verschlechtern könnte. Bei der Verfassungsreform von Berlusconi gelang es uns zu verankern, dass Änderungen des Statutes nur im Einvernehmen zwischen Staat und Autonomien erfolgen dürfen, allerdings war die Reform zentralistisch und wurde im Referendum 2006 versenkt. Eine konkrete Chance erzielten wir bei Romano Prodi. Der Antrag war von allen Fraktionsführern der Mitte-Links-Mehrheit mitunterzeichnet. Die Regierung Prodi fiel leider vorzeitig, schon nach zwei Jahren. Dann folgte wieder eine Berlusconi-Regierung. Ein weiterer Anlauf zur Verankerung dieses Prinzips verlief im Sand. Das Ziel bleibt: das Autonomiestatut ändert man nur

im Einvernehmen. Die jetzige Schutzklausel ist nur eine Übergangslösung. Änderungen müssen auf Grund von Übereinkommen mit den betroffenen autonomen Regionen erfolgen. Doch wie stark ist dieses Übereinkommen? Ist das Parlament daran gebunden oder hat es weitgehende Gestaltungsfreiheit? Das entscheidet der Verfassungsgerichtshof (VerfGH), und dieser hat bisher leider immer zentralistisch für den Staat entschieden.

Die Verfassungsreform von 2001 hat den Autonomen Regionen die Möglichkeit gegeben, die Autonomie weiter zu entwickeln. Warum ist diese Chance von Trentino-Südtirol nicht genutzt worden?

Peterlini: Die Verfassungsreform von 2001 hat die Autonomie der Normal-Regionen erweitert. Diese Erweiterungen gelten aufgrund der s.g. Besserstellungsklausel (Art. 10 VerfG Nr.3/2001) auch für die Sonderregionen. Sie leuchten wie mit einem Projektor in unser Autonomiestatut, wurden dort aber nicht verankert. Man hätte sie aber im Statut festschreiben müssen. Aufgrund der aufgezeigten Befürchtungen konnte das nicht unter den Rechts-Regierungen erfolgen. Die Chance hätte man in der jetzigen Legislaturperiode 2013 sofort nützen müssen, um zunächst alle Verbesserungen im Statut technisch zu verankern, die bereits allen Regionen mit der Verfassungsreform von 2001 gewährt worden waren. Die große Reform des Statutes hätte man dann in Ruhe mit den gewünschten Formen einer breiten Diskussion und Beteiligung später angehen können. Der Staat holt sich nun mit seiner Verfassungsreform rund 20 Zuständigkeiten der Regionen zurück, macht viele Verbesserungen rückgängig, der Projektor erlischt und sie verschwinden, so automatisch wie sie gekommen sind, auch für uns. Das war ein Versäumnis. Der 2013 im Parlament von den SVP-Senatoren vorgelegte Verfassungsentwurf zur Vollautonomie beinhaltet einen weitreichenden Reformansatz. Warum macht die SVP diesen Entwurf nicht zur Grundlage ihrer Koalitionsverhandlungen mit den Regierungsparteien? Peterlini: Der Entwurf sieht eben nicht nur die technischen Anpassungen vor, sondern eine umfassende Reform, die man aber in Südtirol erst beim Konvent

unter Bürgerbeteiligung diskutieren und beschließen will. Aber dafür braucht es Zeit. Mit der Regierung hätte man einen Zwei-Stufen-Plan vereinbaren sollen: Schnell die technischen Anpassungen an die Reform von 2001. Das hätte keine politische Diskussion und kaum Schwierigkeiten gebracht, da die Maßnahmen ja in Kraft sind. Das Heu hätte man dringend in die Scheune einbringen sollen, bevor das Unwetter der Verfassungsreform ausbricht. Dann mit Bürgerbeteiligung und Österreich gründlich diskutieren und den großen Schritt wagen. So hingegen riskieren wir, auf den Stand von 1972 zurückzufallen und in einen zentralistischen Staat eingezwängt zu werden. Und über all die Auslegungsprobleme muss der VerfGH entscheiden, mit allen damit verbundenen Risiken. Gegen den VerfGH gibt es keine Rekursmöglichkeit. Und dieser Reform haben die Südtiroler Parlamentarier auch noch zugestimmt.

Wie geht es weiter mit der Region? Im Entwurf des Trentiner Expertentrios Toniatti/Carli/Postal „Verso il 3° Statuto“ wird die Region auch ihrer legislativen Zuständigkeiten entkleidet. Sie bliebe dann nur mehr für die Regelung der Zusammenarbeit der beiden Provinzen zuständig.

Peterlini: Zu diesem Punkt muss man sich Trient und Bozen einigen, ansonsten wird der Vorschlag für die Revision des Statuts nicht vom Regionalrat ans Parlament übermittelt und hat in Rom kaum Chancen. Die Trentiner werden nie damit einverstanden sein, wenn sie von der Autonomie Südtirols ganz abgekoppelt werden, denn das ist ihr Überlebensanker. Sie laufen Gefahr, eine Region mit Normalstatut zu werden. Der Vorschlag der Trentiner Experten scheint deshalb im Ansatz eine vernünftige Lösung anzupeilen. Auch die jetzige Realpolitik, ein gemeinsames Dach für eine gute Zusammenarbeit zwischen den Provinzen zu belassen, hat sich bewährt. Ich würde dieses Dach auch über Nordtirol spannen, also für die Europaregion einsetzen. Eine Übervorteilung der Südtiroler durch Trient gibt es seit dem neuen Statut längst nicht mehr, ganz im Gegenteil. Man kann zusammen einen starken Damm gegen die römische Zentralisierung bilden. Ich würde allerdings

die Benennung umdrehen, nämlich die heutige Region „Autonome Gemeinschaft“ nennen und die autonomen Provinzen jeweils als „autonome Region“ bezeichnen, was sie tatsächlich auch sind. In der italienischen Verfassungsordnung sind Provinzen (die übrigens abgeschafft werden) nur Verwaltungseinheiten, während nur die Regionen Gesetzgebungskraft haben.

Man könnte aber auch beide Provinzen in Regionen umwandeln und diesen beiden neuen Regionen das Recht verleihen, freiwillig eine institutionelle Zusammenarbeit ohne verfassungsrechtlichen Zwang zu begründen.

Peterlini: Ja, aber Freiwilligkeit ist juristisch schwach. Das Trentino und Nordtirol waren Teil des historischen Tirols, in welchem es auch sprachlich-kulturelle Vielfalt gab. In der Geschichte gab es nie ein abgekapseltes Südtirol. Auch würden wir uns im großen europäischen Raum nicht behaupten können. Nachdem die Region uns schon längst nicht mehr stört, halte ich die Abschaffung eines gemeinsamen Daches für einen geschichtswidrigen Kraftakt, der sich nicht lohnt, weil man viel mehr aufs Spiel setzt, als man gewinnt.

Die neue, in die Verfassung eingefügte Suprematie-Klausel ermöglicht es der Regierung, im Namen der wirtschaftlichen und politischen Einheit in die regionalen Zuständigkeiten einzugreifen. Wohin führt das?

Peterlini: Zur Rechtfertigung beruft man sich in Italien gerne auf Deutschland, wo es eine ähnliche Klausel gibt, allerdings mit komplett anderer Funktion. Laut deutschem Grundgesetz (GG) kann der Staat nämlich immer in die konkurrierenden (sekundären) Zuständigkeiten der Länder eingreifen. Die Klausel schränkt aber diese Möglichkeit ein und verlangt in gewissen Bereichen, dass dies die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit“ (Art. 72 GG) nötig macht. Sie bremst also den Staat, und der Eingriff ist nur im konkurrierenden Bereich möglich. Die konkurrierenden Zuständigkeiten wird es in Italien nach der Verfassungsreform nicht mehr geben. Sie

werden, mit der Ausrede Konflikte zu vermeiden, den Regionen genommen und zum Großteil dem Staat übertragen. Der Eingriff mit der Suprematie-Klausel erfolgt in alle verbliebenen, primären (exklusiven) Zuständigkeiten der Regionen.

Die Suprematie-Klausel erlaubt es dem Parlament, mit Staatsgesetz auf Vorschlag der Regierung in die primären Zuständigkeiten der Regionen einzugreifen, „um die Einheitlichkeit der Rechts- und Wirtschaftsordnung und der nationalen Interessen“ zu gewährleisten. Damit wird das „nationale Interesse“ wieder eingeführt und mit einer weiteren Gummi-Formulierung verstärkt. Was heißt schon nationales Interesse, Einheitlichkeit der Rechts- und Wirtschaftsordnung? Heißt das, dass man von Brenner bis Catania alles einheitlich regeln muss? In Deutschland ist dieses Instrument eine Bremse des Staates bei der konkurrierenden Gesetzgebung, in Italien hingegen ein Skalpell, das tief in die primären, also exklusiven Zuständigkeiten der Regionen eindringt.

Macht es jetzt für Südtirol noch Sinn, möglichst viele der sogenannten sekundären Zuständigkeiten in den Rang von primären zu heben?

Peterlini: Es wäre wichtig und gut begründbar. Der Staat hat, wie gesagt, die konkurrierenden Zuständigkeiten (zumindest formal) abgeschafft, da sie Reibungspunkte sind, die Klarheit in der Gesetzgebung verhindern und ständige Konfliktherde bilden. Somit hätten wir jetzt einen starken Aufhänger, um die bestehenden sekundären Zuständigkeiten auf die Ebene der primären zu heben. Es bleibt allerdings fraglich, ob uns die Schutzklausel vor Eingriffen des Staates mit dem Skalpell der Suprematie schützen kann. Der VerFGH könnte auch heute schon die Suprematie-Klausel zu einem übergeordneten Prinzip der Verfassung erklären, aus welcher sich die Sonderautonomien trotz zeitweiser Schutzklausel nicht ausnehmen können. Er hat auch schon früher immer wieder das „nationale Interesse“ bemüht, auch nachdem es mit der Reform von 2001 als Grenze der Gesetzgebung aufgehoben wurde. Jetzt wird es wieder ausdrücklich eingeführt.

Man gewinnt den Eindruck, dass unsere Autonomie

nicht besonders gut aufgestellt ist. Andere autonome Regionen haben als Beschränkung tatsächlich nur die Verfassung und internationalrechtliche Verpflichtungen.

Peterlini: Die Südtirol-Autonomie ist in den 1970er Jahren gestärkt worden, als der Staat noch zentralistischer war als jetzt und jeder Beistrich eine Konzession darstellte. Wir haben aber einen entscheidenden Vorteil gegenüber anderen Autonomien, nämlich die internationale Absicherung. Gleich, ob das Übereinkommen (intesa) mit dem Zentralstaat für die Abänderung des Statutes auf starken oder schwachen Füßen steht, auf jeden Fall steht das Statut auf der Grundlage des Pariser Vertrages und des Paketes. Mit dieser Karte muss man im entscheidenden Moment stechen. Österreich lieferte 1992 die Streitbeilegung vor der UNO ab, nachdem ihm Italien das neue Statut samt Durchführungsbestimmungen übermittelt hatte. Wenn das Statut einseitig abgeändert würde, ohne Einvernehmen mit Wien, dann wäre das eine Verletzung des Pariser Vertrages, der die Paketautonomie einschließt.

Die Normalregionen Italiens haben Statutshoheit, nicht aber die autonomen Regionen, deren Statut Teil der Verfassung ist. Ist eine Statutshoheit auch für die autonomen Regionen erstrebenswert?

Peterlini: Die Statutshoheit der normalen Regionen zur Regelung der internen Regierungsform haben auch die Sonderregionen. Ein Staat wäre aber grundsätzlich gut beraten, seinen Minderheiten eine möglichst großzügige Autonomie zu gewähren, weil damit seine eigene Stabilität sicherer wird, statt sie zu beschränken. In der Geschichte hat sich das immer wieder gezeigt. Eine ideale Autonomie wäre gegeben, wenn sich die Bevölkerung selbst ihr eigenes Statut bzw. ihre Landesverfassung geben könnte. Das ist sicher erstrebenswert. Wenn diese allerdings auch einen Schutzwall gegen staatliche Eingriffe bilden soll, braucht sie ein starkes Gesetz auch der anderen Seite, also ein staatliches Verfassungsgesetz, das vom Parlament mit erschwerten Verfahren erlassen wird, und das garantiert. Wie kann man die beiden Träger vereinbaren? Ein wesentliches Element wäre es, verfassungsrechtlich für jegliche Abänderungen des Statutes ein starkes Einvernehmen zwischen Staat und

autonomen Ländern zu verankern. Das Parlament sollte die vereinbarte Vorlage nur mehr ratifizieren können (und nicht abändern können), wie die internationalen Verträge. Die derzeitige Schutzklausel spricht von Änderungen „auf Grund von Übereinkommen“, ist laut Doktrin interpretationsbedürftig und gilt zeitlich beschränkt. Eine gute Formulierung gibt es auch im Statut für die Finanzautonomie und die Wasserkraft-Konzessionen, wo es ausdrücklich (im Art. 104 ASt.) heißt, dass Änderungen „auf einvernehmlichen Antrag der Regierung und, je nach Zuständigkeit, der Region oder der beiden Provinzen“ erfolgen. Dann hätte das Parlament nur mehr die Möglichkeit, diesen Text zu übernehmen, wie bei den Finanzabkommen. Dies sind wertvolle Präzedenzfälle, die sogar vom VerFGH bestätigt wurden. Die Finanzabkommen von 2009 und 2014 sind vollinhaltlich ins Haushaltsgesetz und ins Autonomiestatut übernommen worden.

Die Stärke der Schutzklausel misst man daran, wie sehr sie das Parlament bindet. Was passiert, wenn der aus Trient und Bozen einlangende Entwurf vom Parlament eigenmächtig abgeändert wird, ohne Rückkopplung mit Südtirol? Die Formulierung des Übereinkommens der jetzigen Schutzklausel entspricht wortwörtlich dem Art. 8 Verf. für das Einvernehmen zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften. Die Rechtslehre fragt sich, ob es eine starke oder schwache „intesa“ ist. Es wurde bisher nicht ausjudiziert, was bei einseitigen Änderungen geschieht. Der VerFGH hat sich damit am Rande befasst (Urteile Nr. 346/2002, Nr. 195/1993) und unterstrichen, dass das Parlament aufgrund der Übereinkommen das Gesetz macht. Eine Diskussion oder ein Streitpunkt darüber, ob es sich um ein starkes oder schwaches Übereinkommen handelt und ob das Parlament Abänderungen bei der Behandlung vornehmen kann, ist bisher nicht erfolgt. Aber das entscheidet letztendlich wieder das Verfassungsgericht.

Wie kann man den Sicherungspakt hinsichtlich der Finanzen vom Oktober 2014 noch sicherer machen? Sollte nicht auch die Finanzierungsregelung in den Korpus des Autonomiestatuts integriert werden?

Peterlini: Der Art. 104 des Statuts hält, ist verfassungsrechtlich eingebettet und sichert die Bereiche durch das Einvernehmen besser, als es für die anderen Teile des Statutes ein Verfassungsgesetz tut, das einseitig geändert werden kann. Inhaltlich ist aber das neue Finanzabkommen von 2014 äußerst belastend und bedeutet für Südtirol einen jährlichen Verlust von etwa 800 Mio. Euro. Obwohl im Statut 90% des Steueraufkommens dem Land zugesichert sind, bleiben damit de facto nur etwa 75%. Man hätte so ehrlich sein und sagen müssen: Wir befinden uns unter starkem Druck, weil wir von anderen Regionen angegriffen werden und wir einen Beitrag zur Sanierung des Staatshaushalts leisten müssen. Man kann dieses Abkommen aber nicht als Erfolg präsentieren und behaupten, unsere Finanzen wären damit sicherer. Auch das Mailänder Abkommen von 2009 war Teil des Statuts. Man hätte darauf beharren müssen. Der VerFGH hat den Autonomien bei Verletzungen immer Recht gegeben. Der Schriftwechsel zwischen den Regierungschefs ist bei weitem kein Abkommen, und abgesichert wurde ja nur, dass wir zahlen müssen. Am Druck des Neides seitens der anderen Regionen zeigt sich auch, wie negativ sich diese Verfassungsreform, auch auf Südtirol, auswirken wird. Wenn nämlich alle Regionen zurückrudern müssen und ihrer Zuständigkeiten beraubt werden, wird die Kluft zwischen den Sonderautonomien und den Normalregionen noch größer. Und damit auch die Anfeindungen.

Der Rechnungshof ist eine staatliche Behörde. Wäre es denkbar, auch einen Landesrechnungshof einzuführen, der unabhängig von der Landesregierung die lokale Verwaltung kontrolliert?

Peterlini: Der VerFGH hat entschieden, dass der Rechnungshof auch für die autonomen Körperschaften zuständig ist. Aber abgesehen davon müssen alle richterlichen Organe total unabhängig sein. Ich halte nichts von einem Ableger des Landes, der direkt oder indirekt beeinflusst wird. Seine Unabhängigkeit muss zu 100 Prozent gewährleistet sein. Dasselbe gilt für das Verwaltungsgericht ebenso wie für die öffentlich-rechtlichen Medien.

Sollte der öffentlich-rechtliche Rundfunk und Fern-

sehen als echte Zuständigkeit ans Land übergehen?

Peterlini: Seit das Land die deutsche und ladinische RAI finanziert, besteht die Gefahr eines politischen Einflusses. Die eigenständige und kritische Rolle eines Mediums ist aber erst garantiert, wenn größtmögliche Unabhängigkeit von der Politik und den Parteien herrscht. Nach Übertragung der Kompetenz für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk muss, möglichst aus der Kultur und Medienwelt, ein pluralistisch besetzter Beirat als oberste Instanz eingesetzt werden. Jeder Einfluss von der Politik auf Nachrichtenauswahl, Gestaltung und Programm muss vermieden werden, sonst entsteht Gefälligkeitsjournalismus, eine uferlose Vetternwirtschaft und Manipulation. Es geht um die Wahrung der Grundprinzipien der Menschenrechte, der Meinungsfreiheit und der Demokratie.

Die Tarifhoheit der Sozialpartner in Südtirol ist beschränkt. Lokale Zusatzverträge sind derzeit nicht verpflichtend, entsprechend wenige werden abgeschlossen zum Schaden der Arbeitnehmer in einem Land mit hohen Lebenshaltungskosten. Muss das Tarifvertragsrecht mit Rechten und Pflichten so angepasst werden, dass in Südtirol beispielsweise andere Mindestlöhne festgelegt werden können als im restlichen Italien?

Peterlini: Das ist kaum eine Frage des Statutes als vielmehr eine Herausforderung für die Sozialpartner. Die Vereinbarungen zu Lohn- und Arbeits-Bedingungen werden in Italien grundsätzlich den Sozialpartnern überlassen. Die Verfassung legt nur Grundsätze fest. Die Tarifautonomie gilt voll und ganz auch für Südtirol. Bei der Gründung von PensPlan haben wir deren Tragweite ausgelotet. Die Sozialpartner auf römische Ebene (konföderierte Gewerkschaften und besonders Confindustria) vertraten den Standpunkt, dass lokale Verträge für den regionalen Zusatzrentenfonds nicht möglich seien, weil auf lokaler Ebene keine Zusatzabkommen ausgehandelt werden könnten. Auf der Grundlage entsprechender Gutachten haben wir uns aber durchgesetzt. Die Tarifautonomie ist sehr wohl gegeben, sei es auf lokaler als auch auf regionaler Ebene, wie übrigens auch im Betrieb. Die Beschränkung liegt nur darin,

dass diese Zusatz-Abkommen keine Verschlechterung der Bedingungen darstellen dürfen, aber sehr wohl Verbesserungen (also in melius und nicht in peius für die Arbeitnehmer). Das ist die derzeitige Rechtsprechung. Dann haben die lokalen Unternehmerverbände zugestimmt, aber unter der Bedingung, nicht mehr zu zahlen als Unternehmen auf Staatsebene. Ansonsten würden sie einen Wettbewerbsnachteil erleiden. Mit diesem Kompromiss konnte die Tarifautonomie auf der regionalen Verhandlungsebene ausgeschöpft werden, um eigene Renten-Fonds zu gründen. Allerdings musste auf Druck der lokalen Wirtschaftsverbände verankert werden, dass die Beiträge dieselben bleiben wie jene der gesamtstaatlichen Kollektivverträge. Deshalb sind Zusatzabkommen so schwierig. Zusatzverträge bringen Mehrbelastungen für Unternehmen gegenüber anderen Regionen. Man könnte höhere Lohnkosten in Südtirol aber mit Anreizen des Landes und den Vorteilen ausgleichen, die Unternehmen hier genießen: die Förderungen, die Lebensqualität, die Sicherheit, die Qualität der öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen, Steuererleichterungen usw.

Demokratie: was lässt sich in der Stellung des Landtags im Institutionengefüge des Landes verbessern? Wie kann das Landesparlament gestärkt werden?

Peterlini: Die Gewaltenteilung ist eine Grundvoraussetzung für die Demokratie, wird aber immer verschwommener, weil die Regierungen zunehmend ein Übergewicht bei der Gesetzgebung haben, in Rom genauso wie in Bozen. Zahlenmäßig stammen zwar mehr Gesetzesvorschläge von Parlamentariern, die meisten bleiben aber in der Schublade liegen. Die Regierung hat die Macht, ihre Vorlagen durchzubringen. Die Mehrheit der verabschiedeten Gesetze sind Vorlagen der Regierung. Wenn wir Südtiroler Parlamentarier trotzdem Gesetze und Änderungen in Rom durchgebracht haben, können wir zu Recht darauf stolz sein.

Die Südtiroler Landesregierung hat einen Apparat von etwa 4.500 Beamten, der Landtag hat nur 60 Mitarbeiter. Noch vor wenigen Jahrzehnten waren es sogar nur ein Dutzend. Schon darin spiegelt sich das Ungleichge-

wicht. Der Landtag muss nicht nur seine Rechtsämter stärker ausstatten, es bräuchte auch spezialisierte Fachleute als Berater in den verschiedenen Sachbereichen. Wenn z.B. ein Gesetz zur Urbanistik ansteht, fordert der Landesrat das bei seiner Abteilungsdirektion an. Der Abgeordnete hingegen muss es selbst schreiben. Dabei geht es hier nicht um irgendwelche Machtverteilungen, sondern um die Gewaltenteilung in der Demokratie. Der Landtag ist Legislative und die Landesregierung hat die Aufgabe, die Gesetze umzusetzen. Doch ist das Selbstbewusstsein der Abgeordneten letzthin schon gestiegen.

Könnte man die Legislative gegenüber der Exekutive durch die Direktwahl des Landeshauptmanns stärken wie im Trentino?

Peterlini: Nein. Je stärker die demokratische Legitimation eines Organs ist, desto stärker ist auch seine Durchsetzungskraft. Ein direkt gewählter Präsident ist stärker, als ein vom Landtag in indirekter Wahl gewählter. Bei einer Direktwahl muss der Landtag umso stärkere Rechte erhalten, um ein demokratisches Gegengewicht zu bilden. Bei der Direktwahl der Bürgermeister hat sich das klar gezeigt. In der Beschlussfassung geht jetzt manches zügiger, aber der Gemeinderat ist nicht mehr interessant, weil er nicht mehr viel zu entscheiden hat.

Dabei hat die staatliche Regierung noch weitere Instrumente, die auf Landesebene nicht vorhanden sind: Zum einen die sog. Notverordnungen (Gesetzesdekrete), die 45% aller Gesetze bilden. Dazu kommen noch zahlreiche Umsetzungsdekrete von EU-Normen, sodass nur mehr wenige echte Gesetze übrig bleiben. Dann gibt es auch das Instrument, Gesetze mit dem Vertrauensvotum zu verbinden. Damit werden die Debatte und die Möglichkeit von Abänderungen im Parlament abgewürgt.

Aber das Parlament ist vielfältiger und zahlenmäßig viel größer als der Landtag, die Mehrheiten sind nicht immer vorgegeben. Beim kleinen Südtiroler Landtag, von dem zudem noch ein Teil in der Regierung sitzt, fehlt einfach das Gegengewicht, zumal eine Alternanz zwischen Mehrheit und Opposition nicht gegeben ist. Eine Möglichkeit wäre, eine Unvereinbarkeit zwischen

Regierung und Landtag einzuführen, wobei das allerdings auch eine Stärkung mit Mandatären der Mehrheit zur Folge hätte, die bei diesen geringen Zahlen das Gegenteil erzielen würde. Also wäre es wohl besser, die Mitentscheidungsrechte des Landtages zu erweitern. Derzeit entscheidet immer nur die Regierung, wenn das Statut oder ein Staatsgesetz beispielsweise von Einbezug der „Provinz“ spricht.

Wie kann in Südtirol dafür gesorgt werden, dass alle Spitzenpositionen per Wettbewerb besetzt werden?

Peterlini: In jedem Rechtsstaat gilt das Prinzip, dass alle öffentlichen Posten mit Wettbewerb zu besetzen sind. So sieht es auch der Art. 97 Verf. vor. Jeder sollte die Chance haben, in die höchsten Ämter aufzurücken. Bei der direkten Nominierung durch die Landes-Regierung wird den Besten der Weg zu den Spitzenämtern versperrt, entscheidend ist dann nur die Nähe zu den Regierungsparteien, auch wenn die Bewerber mittelmäßig sind. Das geht auf Kosten der Qualität und fördert die Vetternwirtschaft. Wenn man in Südtirol wünscht, dass in allen Bereichen die Qualifiziertesten die Spitzenpositionen besetzen, dann muss man das Wettbewerbsprinzip stärker verankern. Natürlich wünschen sich die politischen Verantwortlichen Leute ihrer Wahl, die ihnen gefügiger sind. Das ist nicht zum Besten des Landes. Deshalb muss man diese Berufungen statutarisch eingrenzen und gerade auch für die Spitzenpositionen ein seriöses Ausleseverfahren verankern.



Links: Sechserkommission in den 1970er Jahren (Riz, Benedikter, Marosu), rechts: Zwölferkommission 2014

Reformbedürftige Paritätische Kommissionen

Die Schlüsselrolle in der Umsetzung der Autonomie spielen schon seit 1972 die sog. Paritätischen Kommissionen, nämlich die 6er- und die 12er-Kommission. Ihre Hauptprodukte, die famosen Durchführungsbestimmungen, gestalten das Statut in anwendbares Recht aus. Obwohl von Staat und Land zum Teil aus den Reihen gewählter Abgeordneter nominiert, entspricht ihre Zusammensetzung und Arbeitsweise nicht einer typisch parlamentarischen Kommissionsarbeit, sondern eher dem Erfordernis einer bilateralen Kommission zweier Regierungen. Das mag zwar effizienter sein, ist aber unter demokratischem Gesichtspunkt höchst bedenklich.

Die Paritätischen Kommissionen: Konkretisierung des Verhandlungsprinzips

Die 6er- und die 12er-Kommission haben eine für das Funktionieren der Südtirol-Autonomie überaus wichtige Rolle. Ursprünglich war ihnen vom Autonomiestatut (Art. 107) eine beratende Rolle zugedacht gewesen. Schon bald wurde klar, dass sie eigentlich rechtsetzende Organe sind. Zwar ergehen die Durchführungsbestimmungen (DFB) der Paritätischen Kommissionen als Dekrete der Regierung (gesetzesvertretende Dekrete). Doch in der Praxis werden die Dekretstexte von den Kommissionen verabschiedet, von Regierungsmenschen gegengelesen und von der Regierung durchgewunken. Auch weil man den Inhalt der Dekrete dieser „Geheimkommissionen“ vorab gar nicht kennt, kann kein anderes, demokratisch besser legitimiertes Organ dagegen Einspruch erheben.

Ihr Mandat zur Rechtsnormenerstellung und zur Ausarbeitung von DFB behielten die Paritätischen Kommissionen auch nach der Streitbeilegung von 1992 bei und wurden damit zum permanenten Organ der Abstimmung und Verhandlung zwischen Regierung, Region und den Provinzen. Die für die Region zuständige 12er-Kommission hat entsprechend der stark geschrumpften Bedeutung der Region weit weniger Gewicht. Die Paritätischen Kommissionen sind in der regionalen Rechtsordnung Italiens zwar auch bei anderen autonomen Regionen vorgesehen, ihre konkrete Rolle ist im Fall Südtirols besonders stark ausgeprägt. Formell betrachtet muss die Regierung sie nur anhören, doch in der Praxis arbeiten sie die Vorlagen für die DFB aus und stimmen darüber ab: „Die Bedeutung der Paritätischen Kommissionen (und der von ihnen erarbeiteten Durchführungsbestimmungen) geht weit über die normativen Grundlagen hinaus“ (Palermo 2005, 396). Diese DFB sind „atypische Rechtsnormen“, die - vergleichbar

mit internationalen Abkommen oder den Übereinkommen des Staats mit Religionsgemeinschaften - bilateral ausgehandelt und im Einvernehmen erlassen werden. In ihrer Rechtsnatur stehen sie über einem Landesgesetz und einem normalen Staatsgesetz. In der 6er-Kommission wird nicht nur über die Anwendung und Interpretation des Statuts bezüglich Südtirol entschieden, sondern auch über neue Zuständigkeiten, über die Abänderungen bestehender DFB und über die Weiterentwicklung der Autonomie im Allgemeinen.

Fast alle bedeutenden Regelungen zur Autonomie, etwa der Proporz, der Sprachgebrauch, der Volkszählungsmodus und unzählige einzelne autonome Zuständigkeiten wurden kleinweise mit DFB in der 6er-Kommission geregelt. „Die eigentliche Bedeutung der paritätischen Kommissionen“, schrieb einmal Francesco Palermo, „liegt in der Konkretisierung des Verhandlungsprinzips als Leitprinzip des Autonomiestatuts.“ (Palermo, 2005, 401). Dieses Prinzip stellt autonome Provinzen und den Staat auf dieselbe Ebene und die Zusammensetzung dieser bilateralen Kommissionen spiegelt auch die ethnisch pluralistische Natur von Staat und Provinz wider. Die 6er-Kommission ist immer mehr aus ihrer beratenden Funktion herausgewachsen und zu einem zentralen Organ für die Zusammenarbeit zwischen der Autonomen Provinz und der Regierung geworden. Neben den Direktverhandlungen zwischen dem Landeshauptmann und Regierungsvertretern und der Zusammenarbeit der Parlamentarier, ist die 6er-Kommission die Schlüsselstelle der Verhandlungen zwischen Bozen und Rom. De facto haben die Paritätischen Kommissionen auch die sog. 137-er Kommission ersetzt, der eigentlich nach Abschluss der Paketdurchführung die Vermittlerrolle zwischen Provinzen und Staat zugedacht war. Wegen der regionalen Sonderstellung Südtirols und des Trentino hat auch das Verfassungsgericht anerkannt, dass die Paritätischen Kommissionen mehr als nur beratenden Charakter haben dürfen, vielmehr das Statut ausgestalten: „...Die Paritätischen Kommissionen, ihre konkrete Arbeitsweise und einige von ihnen verabschiedete DFB sind gelebtes Statut, das sich häufig der Einordnung in starre rechtliche Kategorien entzieht. Erst in der Praxis

zeigen sich der Umgang und die wirklichen Schwierigkeiten mit diesen speziellen Organen und Verfahren. Recht bezweckt jedoch gerade, politisches Gutdünken einzuschränken und seine Schranken zu definieren. Daher müssen nun die Grenzen abgesteckt werden, innerhalb derer das Statut sich entwickeln darf.“ (Palermo 2005, 401).

Die Besonderheit der DFB als Rechtsquelle wird auch dadurch unterstrichen, dass sie vom Verfassungsgericht – im Unterschied zu Regional- und Landesgesetzen – höchst selten beanstandet worden sind. Noch nie wurde die Verfassungswidrigkeit einer DFB festgestellt (Palermo 2005, 399). Sofern sie nicht Grundsätze der ital. Rechtsordnung verletzen, sollen die DFB anscheinend nicht angetastet werden.

Die Paritätischen Kommissionen in der politischen Praxis

Die in den 44 Jahren Zweites Autonomiestatut erlassenen, mindestens 250 DFB waren das ideale Rechtsinstrument, um das Statut rasch und unter Ausschluss der Öffentlichkeit in anwendbares Recht umzusetzen. Nach 1992 dienten sie auch als bevorzugtes Instrument zur Ausweitung der Autonomie, denn der Anwendungsbereich der DFB war völlig unbestimmt. Diese Fortführung war politisch motiviert, nicht rechtlich. Die DFB wenden nicht nur Statutsbestimmungen an, sondern in der Praxis lösen sie oft neue politische Probleme, reagieren auf Urteile des Verfassungsgerichts, weiten die Autonomie aus. Die DFB stehen über einem normalen, vom Parlament verabschiedeten Staatsgesetz und können auch nur durch eine neue DFB abgeändert werden. Allerdings geschieht dies ohne ausreichende demokratische Rückbindung: „Bei den Paritätischen Kommissionen besteht ein Demokratiedefizit, das zwar bei den Verhandlungen zwischen Staat und Region nützlich war, und zu leichterem Einigung und Entscheidungsfindung geführt hat, heute jedoch keine politische Legitimation mehr hat“ (Palermo 2005, 403).

Wie kann die rechtsetzende Funktion dieser Kommissionen mit dem Demokratieprinzip vereinbart werden?

Was diesem Verfahren fehlt, ist die Zustimmung der Volksvertretung. Auf die Erarbeitung der Vorlagen für die DFB in den Kommissionen folgt nämlich keine Debatte oder Beratung im Landtag (z.B. in der Sonderkommission für Autonomiefragen). Sie werden vielmehr direkt von der Regierung verabschiedet und treten als Dekrete sofort in Kraft. Weder die Zusammensetzung noch die Entscheidungsverfahren entsprechen dem Demokratieprinzip. Weder der Landtag noch die Bürgerschaft haben ein formales Initiativrecht oder Vorschlagsrecht gegenüber den Paritätischen Kommissionen.

Grundsätzlich müssen in einem demokratischen Verfassungsstaat Legislativakte durch demokratisch direkt legitimierte Organe verabschiedet werden. Erst recht müssen Normen mit Verfassungsrang mit Beteiligung und Zustimmung direkt gewählter Organe (Landtag, Regionalrat, Parlament) zustande kommen. Im besten Fall sollten die betroffenen Bürgerinnen oder zumindest der Landtag über ein Initiativ- bzw. Vetorecht verfügen, die politischen Kräfte sollten über DFB vorab informiert werden, mehr Transparenz und Öffentlichkeit geschaffen werden. „Die Einschränkung des Demokratieprinzips ist wohl weniger in der Zusammensetzung der Kommissionen oder dem Rang der DFB, als vielmehr in der fehlenden Transparenz und Publizität der Kommissionen sowie fehlenden Beteiligungsmöglichkeiten zu sehen. Hier besteht Änderungsbedarf“ (Palermo 2005, 403).

Den Landtag durch eine Reform der Kommissionen stärken

Demokratische Legitimation ist für ein rechtsetzendes Organ unverzichtbar. Um durch eine Volksvertretung besser legitimiert zu werden, müssen die Paritätischen Kommissionen im Rahmen der Reform:

1. durch ein gewähltes Organ pluralistisch besetzt werden, wobei – wie bei Landtagskommissionen und im Autonomiekonvent üblich – auch die politische Minderheit vertreten sein muss;
2. demokratischen Spielregeln unterworfen werden, und zwar vor allem hinsichtlich der Informations-

rechte der sie legitimierenden Organe (Landtag, Regionalrat) als auch hinsichtlich der allgemeinen Öffentlichkeit (mit Berichtspflicht);

3. eine Ratifizierungsphase nachschalten. Wenn auf Staatsseite die Regierung mit dem Vertrauen des Parlaments handeln kann, weil es nur um den Sonderfall kleiner Provinzen geht, gilt dies für Südtirol nicht. Auf Südtiroler Seite können die neuen DFB-Vorlagen zunächst auch dem Landtag als Vertretung der Gesamtheit der Betroffenen zugeleitet werden, der gegebenenfalls mit Zwei-Drittel-Mehrheit ein Veto bei neuen DFB einlegen können muss. Erfolgt ein solches Veto, muss nachverhandelt werden.

In der 6er-Kommission muss außerdem ein Ladiner vertreten sein. Sowohl in der Besetzung wie beim Entscheidungsverfahren kann für mehr demokratische Repräsentativität und Legitimation gesorgt werden, ohne die Effizienz dieser Kommissionen wesentlich zu beeinträchtigen. Damit wird dafür gesorgt, dass die wichtigen Entscheidungen bzw. Vorlagen dieser Kommissionen stärker an den Volkswillen und die politische Vertretung der Südtiroler Bevölkerung gebunden werden. Es gibt keinen Zweifel, dass ein solches Organ für die bilateralen Verhandlungen zwischen Staat und Autonomen Provinzen und für die Umsetzung der Autonomie immer benötigt wird, doch mit einer klaren Aufgabenteilung, mit mehr Transparenz und mit mehr demokratischer Legitimation durch die Parlamente auf Staats- und vor allem Landesebene. Erhält die 6er-Kommission mehr demokratische Legitimation, könnte sie auch im Statut mit einem anderen Rang als bilateraler „Staat-Land-Ausschuss“ verankert werden und einen erweiterten Aufgabengabebereich erhalten, etwa:

- Die Einbeziehung des Landes bei Gesetzentwürfen, die auf die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Land besondere Auswirkung haben.
- Die Beteiligung des Landes an der Ausübung der die Landesautonomie betreffenden Zuständigkeiten.
- Die Lösung eventuell auftretender oder drohender Zuständigkeitskonflikte.
- Die Mitwirkung des Landes bei der italienischen

Wirtschaftspolitik betreffend die Interessen und Zuständigkeiten Südtirols.

- Die Information des Landes seitens des Staats über die Europapolitik und Beteiligung des Landes am EU-Recht.
- Die Einbeziehung des Landes bei auswärtigen Angelegenheiten sofern sie Südtirol betreffen.
- Weitere Themen von gemeinsamem Interesse, die einer Regelung in Zusammenarbeit zwischen Staat und Land bedürfen.

Dieser Staat-Land-Ausschuss sollte zum selben Anteil aus Staats- und Landesvertreterinnen zusammengesetzt sein, allerdings einschließlich Vertreterinnen der politischen Minderheiten sowohl des Landtags als auch des Parlaments. Der Ausschuss könnte für spezielle Aufgaben Unterausschüsse bilden und unter rotierendem Vorsitz mit ständigem Sekretariat tagen. Er wäre dem Landtag und dem Parlament jährlich berichtspflichtig. Landtags- und Parlamentsabgeordnete müssten ein Initiativrecht gegenüber dieser neuen und erweiterten bilateralen Staat-Land-Kommission erhalten.

Eigentlich besteht schon heute eine von der Paketmaßnahme Nr. 137 vorgesehene „Ständige Kommission für die Probleme der Provinz Bozen“, die allerdings nie aktiviert worden ist. Ihr Aufgabenbereich ist zu eng definiert, ihre Gutachten nicht bindend. Diese Kommission hat bei Weitem nicht die Macht der 6er-Kommission und steht unter dem Vorsitz eines Unterstaatssekretärs. Würden die Paritätischen Kommissionen durch den vorgeschlagenen Staat-Land-Ausschuss demokratischer geregelt, könnte die vom Paket vorgesehene 137er-Kommission ruhig definitiv entfallen.

Dadurch würde auch der Landtag in seiner legislativen Funktion aufgewertet. Das eigentliche Gesetzgebungsorgan hat nämlich in den letzten Amtsperioden diese seine wesentliche Rolle an die Landesregierung verloren. So stammten in der Legislatur 2008-2013 zwar die meisten Gesetzentwürfe von Landtagsabgeordneten, die meisten zur Verabschiedung gelangten Gesetzentwürfe brachte allerdings die Landesregierung ein, weil die Gesetzentwürfe der Opposition üblicherweise abgelehnt werden. Der Landtag wird beim Finanzabkommen

zwischen Staat und Land nicht einbezogen, sondern nur hinterher informiert. Bei Autonomiestatutsänderungen hat der Landtag kein Recht, ein Veto einzulegen, sondern muss nur gehört werden und darf eine nicht bindende Stellungnahme abgeben. Beim Einvernehmen zwischen Staat und Autonomer Provinz ist in der Regel nur das Placet der Landesregierung gefragt, nicht jenes des Landesparlaments. Im heutigen demokratischen System Südtirols spielt der Südtiroler Landtag somit nicht jene zentrale Rolle, die dem Landesparlament in einem autonomen Land mit breiter Gesetzgebungszuständigkeit eigentlich zukommt. Seine Aufwertung tut not.

Zur Vertiefung

Palermo, Francesco (2005), *Rolle und Wesen der paritätischen Kommissionen und ihrer Durchführungsbestimmungen*, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk Jens (2005), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, EURAC, Nomos, 395-405

Baroncelli, Stefania (2015), *Profili costituzionali del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali*, Giapichelli Editore, Torino

Happacher, Esther/Riz, Roland (2013), *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*, studia Universitätsverlag, Innsbruck



„Nur eine Schutzklausel ist zu wenig.“

Gespräch mit L. Abg. Andreas Pöder (BürgerUnion)

Die BürgerUnion hat den Südtirol-Konvent kritisiert, weil er einen möglichen souveränen Status Südtirols ausklammern wird. Warum nimmt die BürgerUnion nicht teil?

Andreas Pöder: Der Konvent ist thematisch begrenzt auf einen Vorschlag zum Autonomiestatut und lässt keine Vorschläge über die Autonomie hinaus zu. Seine Arbeit gipfelt laut Landesgesetz in einer Vorlage an den Landtag zur Änderung des Statuts, ist also sachlich ziemlich begrenzt. Deshalb haben zuletzt nur die SVP und PD für dieses Landesgesetz gestimmt.

Das Recht auf Selbstbestimmung könnte auch im Autonomiestatut selbst verankert werden. Hat die BürgerUnion einen solchen Vorstoß schon unternommen?

Pöder: Ich habe bisher als einziger Landtagsabgeordneter einige Male das Initiativrecht zur Änderung des Autonomiestatuts wahrgenommen, das dem Landtag zusteht. Seit 2001 kann jeder Abgeordnete dieses Vorschlagsrecht wahrnehmen. Ich habe vier Anträge eingereicht, darunter einen zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechts. Dieser ist von der Sonderkommission des Landtags behandelt, dann aber im Plenum abgelehnt worden. Würde ein solcher Antrag im Landtag gutgeheißen, müsste er noch durch den Regionalrat. Erst dann

kann er dem Parlament vorgelegt werden. Natürlich würde bei einem solchen Antrag die Frage der Verfassungsmäßigkeit aufgeworfen, vor allem mit Art. 5 Verf., aber sogar im Autonomiestatut selbst, Art. 1, wird die „Einheit und Unteilbarkeit der Republik“ eigens betont.

Steht dieses Initiativrecht zur Statutsänderung ex Art. 103, Abs. 2 Autonomiestatut dem Landtag oder dem Regionalrat zu?

Pöder: Die Vorschläge können von den beiden Landtagen ausgehen, allerdings muss der Regionalrat zustimmen. Somit haben die einzelnen Abgeordneten ein Initiativrecht, am Ende entscheidet aber der Regionalrat, ob die Initiative ans Parlament weitergeleitet wird. Es geht also um eine Initiative eines Landtags, der der Regionalrat zustimmen muss.

Gibt es ein Vetorecht des Landtags gegen einseitige Änderungen des Autonomiestatuts?

Pöder: Bei Abänderungen des Statuts durch das Parlament muss die Stellungnahme der Landtage eingeholt werden, doch über ein explizites Vetorecht verfügen wir als Südtiroler Landtag nicht. Dieses Recht hätte die Verfassungsreform der Berlusconi-Regierung 2006 eingeführt. Demgemäß hätte der Landtag mit Zweidrittel-Mehrheit sein Veto einlegen können.

Die jetzige Verfassungsreform sieht eine Schutzklausel vor, mit einer Art Bestandsschutz für die geltende Autonomie. Welcher Schutz wird aber für die Zeit nach der Revision des Statuts vorgesehen?

Pöder: Das im Art. 40 des Verfassungsgesetzentwurfs Boschi vorgesehene Einvernehmen wird von verschiedenen SVP-Vertretern so interpretiert: Wenn die Revision des Statuts abgeschlossen ist, gibt es keine Pflicht zum Einvernehmen mehr, die Schutzklausel ist dann als Übergangsbestimmung obsolet. Doch hat LH Kompat-scher angekündigt, dass das Einvernehmen nur dann erteilt wird, wenn im neuen Statut ein Vetorecht Südtirols bei Statutsänderungen verankert wird. Wer stellt das Einvernehmen her? Das ist noch nicht geklärt. Es könnte der Landtag sein, doch die Landesregierung beansprucht das für sich. Solche Fragen werden vom

Südtirol-Konvent gar nicht besprochen.

An welchen Verhandlungstischen wird heute über Reformen des Statuts verhandelt?

Pöder: Eine Schiene ist jene der sofort machbaren Verfassungsreformen. Eine zweite Schiene sind die visionären Aspekte, die im Südtirol-Konvent diskutiert werden können. Die konkreten Änderungen, die im Zusammenhang mit der Verfassungsreform erfolgen müssen, werden von einer regionalen Expertenkommission vorbereitet. Der Konvent kann schon zusätzliche Zuständigkeiten fordern, doch scheint dies kaum durchsetzbar zu sein. Man sollte z.B. beim Gesundheitswesen statt der sekundären die primäre Zuständigkeit für das Land verlangen. Landtage und Regionalrat können eine solche Vorlage durchaus beschließen. Da die jetzige Verfassungsreform aber die Zuständigkeiten der Regionen einschränkt, wird es auch für die autonomen Regionen immer schwierig, zusätzliche Zuständigkeiten durchzusetzen.

Wird der Südtirol-Konvent durch diese parallele Verhandlungsschiene nicht entwertet?

Pöder: Durchaus. Eigentlich müsste man bei einer grundlegenden Reform des Statuts nur auf einer Schiene fahren und zunächst alle Fragen dem Konvent zur Diskussion übertragen. Konkret wird aber so vorgegangen, dass das sofort Machbare im Parlament und zwischen den Regierungen verhandelt wird, während andere Fragen dem Konvent überlassen werden. Anders gesagt: die regionale Expertenkommission und die Parlamentarier befassen sich mit der Realpolitik, der Südtirol-Konvent mit den Visionen.

Beim Finanzabkommen (genannt „Sicherheitspakt“) kritisiert die BürgerUnion, dass Südtirol dem Staat zu hohe Zugeständnisse gemacht hat. Insgesamt scheint Südtirol dennoch gut weggekommen zu sein, besser als andere Regionen.

Pöder: Der Sicherheitspakt reduziert den Anteil des Landes am Steueraufkommen von 9/10 auf rund 8/10, nur geringfügig erhöht wird der Mehrwertsteueranteil des Landes gegenüber der Region. Der Pakt reicht bis 2022 und es ist fraglich, ob der Staat seine auf 50 Jah-

re ausgelegte Pflicht zur Rückzahlung einhalten wird. Schon seit der Regierung Monti haben wir gesehen, dass geltende Abkommen gebrochen werden und der Verfassungsgerichtshof in Krisensituationen zu unseren Ungunsten entscheidet. Der Sicherungspakt von 2014 hat uns weniger schlecht aussteigen lassen als andere Regionen, doch wenn der Staat will, setzt er uns unter Druck und hält zustehende Zahlungen einfach zurück. Man hätte den Weg weitergehen sollen, bei jedem Finanzabkommen zusätzliche Zuständigkeiten zu verlangen. Finanzabkommen können nämlich offensichtlich gebrochen werden, aber einmal übertragene Zuständigkeiten bleiben beim Land. Der Staat ist auch froh, diese Kompetenzen mit den verbundenen Ausgabenverpflichtungen los zu sein. Für uns hingegen bedeutet dies einen Ausbau der Autonomie.

Soll man die Finanzierung des Landes innerhalb des Statuts, die mit Staatsgesetz abgeändert werden kann, zu einer Bestimmung mit Verfassungsrang erheben, um sie besser abzusichern?

Pöder: Die bisherige Flexibilität bei den Finanzabkommen hat sich immer zugunsten des Staats ausgewirkt. Somit wäre eine Einbeziehung der Statutsbestimmungen zu den Finanzen in den verfassungsrechtlich gesicherten Korpus des Status zu unserem Vorteil. Nun argumentieren die Zentralisten: Wenn wir euch Finanzen streichen, bedeutet dies keine Abstriche beim Minderheitenschutz. Es geht nur um Geld, nicht um Sprache, Proporz und Schule.

Die BürgerUnion hat die Abschaffung der Region verlangt, doch ist diese durch den Übergang der Justizverwaltung sogar noch gestärkt worden.

Pöder: Die Region ist jetzt für die Verwaltung des Gerichtspersonals zuständig und hat 2015 schon die entsprechenden Mittel bereitgestellt. Das Personal wird aber gemäß den Vorgaben des Justizministerium verwaltet und ist vor allem in Trient angesiedelt, wo für 60 Millionen ein neues Gerichtszentrum entsteht. Dies ist in gewissem Sinn ein Geschenk an die Region. Mein Änderungsantrag lief darauf hinaus, das Personal nach Provinzen gerecht aufzuteilen.

Das ist rundweg abgelehnt worden, weil man damit in die Stellenhoheit des Justizministeriums eingreifen würde. Südtirol verlangt den Übergang der Gemeindeordnung von der Region an die Länder. Mit dem Gerichtspersonal ist der Region sozusagen vorab eine Gegenleistung gewährt worden.

Im Südtirol-Konvent wird sicher die Forderung nach einer zweisprachigen Schule artikuliert werden. Auch die BürgerUnion hat eine Verbesserung des Zweitsprachunterrichts gefordert. Dafür scheint sich das CLIL-System am besten zu eignen. Soll der Art. 19 entsprechend abgeändert werden?

Pöder: Der CLIL-Unterricht ab der 2. Klasse Oberschule ist nicht negativ. Das muttersprachliche Prinzip wird dadurch nicht gekippt, denn dies kann im Rahmen des Art. 19 Autonomiestatuts erfolgen. Ich bin aber dagegen, dass CLIL auch auf die Grund- und Mittelschulen ausgedehnt wird. Man sollte CLIL auf die Oberschulen beschränken. Im Aostatal gibt es das Muttersprachenprinzip für die Schule nicht, was für die Minderheitensprache gravierende Folgen hatte. Wenn eine Ausnahmebestimmung beim Art. 19 eingeführt wird, wird die Ausnahme schnell zur Regel. Mit einer mehrsprachigen Schule ist der Minderheitenschutz nicht mehr gewährleistet. Im Prinzip ist somit der Art. 19 beizubehalten. Verbesserungen im Zweitsprachunterricht können wir dann flexibel handhaben, ohne das Prinzip der muttersprachlichen Schule aufzugeben. Dies wäre nämlich kaum mehr rückgängig zu machen.

Braucht unser Land aufgrund seiner hohen Lebenshaltungskosten nicht mehr Eigenständigkeit, um Mindestlöhne und Mindestrenten festzulegen?

Pöder: Für einen Mindestlohn haben wir im Augenblick keine Handhabe, die Zuständigkeit ist nicht vorhanden. Die Mehrheit hat versprochen, die Renten mit Landesmitteln aufzustocken. Wir können aber auch aus anderen Gründen keinen zu hohen Betrag für eine Mindestrente einführen. Dann bekämen nämlich jene Versicherten, die sehr wenig eingezahlt haben, gleich viel wie jene, die einen Rentenanspruch knapp unter

800 Euro angereift haben. So wären etwa Bauern gegenüber Teilzeit-Arbeitnehmerinnen im Vorteil. Beim Mindestlohn und Mindestrente sollten auf jeden Fall mehr autonome Steuerungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Wo ist beim Autonomiestatut anzusetzen, um die direktdemokratischen Beteiligungsrechte der Südtiroler auszubauen? Eines ist das Direkte-Demokratie-Landesgesetz, etwas anderes das Statut. Welche neuen Rechte im Statut könnten für die Bürger festgeschrieben werden?

Pöder: Die Bürger sollen ein Initiativrecht in allen Bereichen der Landeszuständigkeiten erhalten, also auch bei der Initiative zur Statutsänderung, aber auch bei den Satzungsgesetzen, also dem Wahlgesetz und dem Direkte-Demokratie-Gesetz. Die Richterkommission hat diesbezüglich Volksinitiativen abgelehnt. Jedes Initiativrecht, das den Abgeordneten zusteht, soll auch dem Volk zustehen. Dies kann im Autonomiestatut explizit verankert werden. Das Statut muss für die Bürgerbeteiligung einen breiteren Rahmen als die Staatsgesetze schaffen. Derzeit wird bei Beschränkungen immer auf Staatsgesetze verwiesen, was uns bei der direkten Demokratie einengt. Zum Beispiel muss auch die Bürgerbeglaubigung durch ein Landesgesetz ermöglicht werden. Jeder Gemeinderat darf Unterschriften beglaubigen, also sollte auch der einfache Bürger befugt sein, unter Einhaltung der Regeln Unterschriften zu beglaubigen.

Die Paritätischen Kommissionen sind eine Schaltstelle zur Umsetzung des Autonomiestatuts. Doch werden diese nur von den Regierungsparteien besetzt und nominiert. Wie können die Parlamente auf Staats- und Landesebene stärker in diese legislative Tätigkeit einbezogen werden?

Pöder: Man könnte dem Landtag mehr Rechte geben, doch besteht die Angst, dass bei einer Entscheidung des Parlaments auch die italienische Opposition mitentscheidet. Als Vertreter der Italiener wären dann auch die Rechtsparteien in diesen Kommissionen ver-

treten. Die Paritätischen Kommissionen dürfte es nach der Streitbeilegung gar nicht mehr geben. Es gäbe allerdings die 137er-Kommission, die auch mit Vertretern der Opposition besetzt ist, also näher an der Legislative ist. Diese ist zwar eingesetzt worden, hat aber noch nie getagt, weil sie nicht unter klarer Kontrolle der Mehrheitsparteien steht. Die 6er-Kommission führt sich wie ein Geheimclub auf. Trentiner Abgeordnete mussten schon per Gerichtsverfahren den Zugang zu den Unterlagen dieser Kommission erstreiten.

In der laufenden Verfassungsreform wird das nationale Interesse und die Überordnung des Staats gegenüber der regionalen Gesetzgebung (neuer Art. 117, Abs. 4, Verf.) betont. Diese ermöglicht es dem Parlament, im Interesse der wirtschaftlichen und politischen Einheit in die regionalen Zuständigkeiten einzugreifen. Welche konkrete Gefahr entsteht daraus für die autonome Gesetzgebung?

Pöder: Bisher war das nationale Interesse in der Verfassung verankert. Jetzt ist im Art. 117, der direkt die Regionen betrifft, dieses Interesse als „*clausola di supremazia*“ nochmals explizit festgeschrieben, was zeigt: Der Staat wird das also nicht mehr als toten Buchstaben betrachten, sondern sehr wohl nutzen. Die Regierung kann per Dekret Regionalregierungen auflösen, nicht nur bei strafbaren Handlungen, sondern auch, wenn vermutet wird, dass sie ineffizient arbeiten oder Gelder veruntreuen. Die *clausola di supremazia* ist umso bedenklicher, als es nur mehr eine Kammer gibt. Der Senat hat nur mehr beschränkte Rechte. Die Dekretmacht der Regierung wird dagegen nicht eingeschränkt, im Gegenteil.



Gleichstellung der Sprachen: Grundsäule des Minderheitenschutzes

Zuerst die gute Nachricht. Die reale Beherrschung der zweiten Landessprache hat von 2004 bis 2014, wie der ASTAT-Sprachbarometer 2014 berichtet, deutlich zugenommen. Knapp 70% der Deutschsprachigen können in der Zweitsprache Italienisch schriftliche Texte verstehen und verfassen. 75% können sich fließend auf Italienisch unterhalten. Von den Italienischsprachigen fühlen sich knapp 40% imstande, sich auf Deutsch auszudrücken, 53,5% verstehen gut oder sehr gut Deutsch. In beiden größeren Sprachgruppen haben die Zweitsprachkenntnisse gegenüber 2004 zugenommen, so die ASTAT-Forscher. Es ist als ein außerordentlicher Erfolg der Autonomie und der Regelungen zur Gleichberechtigung der Sprachen zu werten, dass rund 40% der italienischen Sprachgruppe Deutsch, also die Sprache einer ethnischen Minderheit in Italien, gut oder sehr gut beherrschen.

Gleichberechtigung der Sprachen: Grundnorm des Statuts

Die Gleichberechtigung der deutschen und italienischen Sprache in den öffentlichen Ämtern und öffentlichen Dokumenten ist ein Kernpunkt der Autonomie, der im Pariser Vertrag (Art.1) festgeschrieben worden ist. Die Autonomie hatte u.a. den Zweck, die „volle Gleichberechtigung mit den italienischsprachigen Einwohnern herzustellen“ (Art. 1 PV) und „die Gleichberechtigung der deutschen und italienischen Sprache in öffentlichen Ämtern und amtlichen Urkunden zu gewährleisten“ (Art. 1, lit b, PV).

Das 2. Autonomiestatut hat Deutsch in der ganzen Region dem Italienischen als Amtssprache gleichgestellt (Art. 99 Ast). Die öffentliche Sphäre wird dabei weiter gefasst als bloß die Verwaltungsämter: „Die deutschsprachigen Bürger der Provinz Bozen haben das Recht, im Verkehr mit den Gerichtsämtern und mit den Organen und Ämtern der öffentlichen Verwaltung, ...sowie mit den Konzessionsunternehmen, die öffentliche Dienste versehen, ihre Sprache zu gebrauchen“ (Art. 100 Ast.). Öffentliche Körperschaften sind dabei all jene, die durch Gesetz errichtet werden. Innerhalb der öffentlichen Ämter können die beiden Sprachen auch getrennt verwendet werden, doch bei allen Akten, die sich an die Öffentlichkeit richten oder an mehrere

Ämter, müssen beide Sprachen verwendet werden. Nur beim Militär blieb es beim Italienischen als einzig zugelassener Sprache. Es gilt der Grundsatz der Freiheit des Bürgers, die Sprache im Umgang mit den Behörden zu bestimmen. Allerdings geht es heute nicht mehr nur um Ämter und Behörden, sondern um öffentliche Dienstleistungen im weitesten Sinn.

Damit hat man in Südtirol das Territorialprinzip (zwei bzw. drei Amtssprachen sind im ganzen Gebiet gültig) mit dem Personalprinzip kombiniert: Jeder Bürger kann eine dieser Amtssprachen für den Umgang mit den Behörden und bei der Nutzung öffentlicher Dienste frei wählen. Im Kern: Die Gleichberechtigung der Sprachen ist ein landesweit gültiges Grundprinzip und die Verwendung der Muttersprache (sofern Landessprache) im öffentlichen Bereich ein subjektives Recht aller Bürgerinnen. Somit müssen öffentlich Bedienstete und Dienstnehmer in allen öffentlichen Körperschaften und Konzessionsbetrieben mit Publikumskontakt jene Sprache verwenden, die der jeweilige Nutzer wählt. Wird der Schriftverkehr von Amts wegen eröffnet, wird er in der mutmaßlichen Sprache des Adressaten geführt. Selbstverständlich müssen auch alle Gesetze und Verordnungen in zweisprachiger Fassung verlautbart werden.

Ein Meilenstein in der Umsetzung dieser Sprachrechte war die DFB Nr. 574/1988, die auch eine wirksame Sanktion gegen die Nichtbeachtung der Sprachbestimmungen vorsah: Der betreffende Akt der Verwaltung ist in diesem Fall nichtig, also von Beginn an ohne Rechtskraft.

Das Recht auf den Gebrauch der Muttersprache kann freilich nur in Anspruch genommen werden, wenn die Bediensteten diese Sprachen auch beherrschen. Die Beherrschung beider Amtssprachen als Voraussetzung für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst in Südtirol war schon vorher geregelt worden, und zwar in Zusammenhang mit der Umsetzung des Proporzgesetzes im öffentlichen Dienst (DFB Nr. 752/1976). Je nach angestrebter beruflicher Laufbahn wurden vier Stufen unterschiedlicher Sprachbeherrschung A, B, C, und D eingeführt. Der

Nachweis der Sprachbeherrschung muss durch eine entsprechende Prüfung oder äquivalente Zertifikate erbracht werden. So gilt seit 2010 für die höhere Laufbahn als Zweisprachigkeitsnachweis auch, wenn jemand in einer Landessprache Südtirols die Matura abgelegt und in der anderen Sprache ein Universitätsstudium absolviert hat. Seit 1987 ist der Zweisprachigkeitsnachweis unbefristet gültig. Es erfolgt keine Überprüfung, ob die beiden Sprachen im Dienst auch tatsächlich verwendet werden und ob der Betreffende diese Sprache nach 10, 20 Jahren noch wirklich beherrscht.

Langen Streit um die Anwendung der Zweisprachigkeit gab es bei den privaten Konzessionsbetrieben wie etwa beim öffentlichen Nahverkehr. Es besteht zwar die Pflicht zur Zweisprachigkeit, doch wird es den Unternehmen überlassen, wie sie dieser Pflicht nachkommen. Diese Unternehmen fordern den Zweisprachigkeitsnachweis in der Regel bei der Einstellung, doch in der Praxis herrscht eine abgeschwächte Zweisprachigkeit vor. Bei Konzessionsbetrieben, die immer schon Privatbetriebe waren, ist der Zweisprachigkeitsnachweis bei der Einstellung nicht Pflicht. Zu Unklarheiten kam es immer wieder in jenen Fällen, in denen öffentliche Betriebe nach Inkrafttreten der Sprachenregelung in Gesellschaften privaten Rechts umgewandelt wurden (Volgger 2008, 97-106).

Zweisprachigkeit im öffentlichen Dienst immer noch unvollständig

Die gesetzliche Gleichstellung des Deutschen, Italienischen und in geringerem Ausmaß des Ladinischen (in den ladinischen Tälern) in der konkreten Alltagsrealität der Politik, Verwaltung und des öffentlichen Dienstes umzusetzen, war eine ganz besondere Bewährungsprobe für die Südtirol-Autonomie. In vielen Minderheitsgebieten Europas gibt es Regeln für die Verwendung der Minderheitensprachen im öffentlichen Bereich. Doch scheitern sie oft an der Dominanz der Staatssprache. Dies drückte sich z.B. in der mangelhaften oder nicht

vorhandenen Bereitschaft eines Teils der italienischsprachigen Beamenschaft aus, die lokalen Amtssprachen zu lernen und tatsächlich zu verwenden.

In Südtirol hatte zwar schon das 1. Autonomiestatut von 1948 Deutsch als gleichberechtigte Amtssprache in Südtirol eingeführt, doch haperte es bei der Umsetzung. So machten auch die Kinder der Generation der unter dem Faschismus aufgewachsenen Südtiroler die Erfahrung, dass man sich zumindest bei allen staatlichen Verwaltungen und Diensten in der Regel in der Staatssprache auszudrücken hat. Völlig verinnerlicht wurde diese Haltung gegenüber Polizeibehörden, obwohl inzwischen immer mehr Südtiroler deutscher Muttersprache dort ihren Dienst tun. Für Zehntausende von Südtiroler Rekruten wurde früher auch der streng einsprachige Militärdienst zu einem unausweichlichen Italienisch-Drill. Die in der Autonomie enthaltenen Sprachbestimmungen gehören zu den komplexesten und wichtigsten Bereichen dieses Regelwerks. Wenn heute ausländische Delegationen Südtirol als Autonomiemodell studieren, sind sie gut beraten, diese Errungenschaft mit ihren Anwendungsmodalitäten besonders zu beachten, noch mehr als das Proporzsystem. Nicht zufällig erforderte die Umsetzung der DFB vom 15.7.1988, Nr. 574, ganze vier Jahre. Fünf Verfassungsgerichtsentscheidungen, eine Entscheidung des EuGH und weitere Entscheidungen der ordentlichen Gerichtsbarkeit ergingen. Die staatlichen Behörden leisteten auf verschiedenen Ebenen Widerstand. Seitens der Vertreter der ethnischen Minderheiten bedurfte es dagegen viel Zähigkeit, um die Sprachgleichstellung konsequent durchzusetzen, was bis heute nicht ganz gelungen ist.

Obwohl die Zweisprachigkeit im öffentlichen Dienst in Südtirol seit 28 Jahren Pflicht ist, heißt dies nicht, dass es in der Praxis keine Mängel gibt, meist zu Lasten der Deutsch- und Ladinischsprachigen. Bei einer nicht repräsentativen Umfrage von POLITIS im Jänner 2014 gaben 81% der deutschsprachigen Teilnehmenden und 73% aller Teilnehmenden insgesamt an, dass die Zweisprachigkeitspflicht nicht ausreichend gewahrt wird. Nur 14% der italienischsprachigen Südtiroler geben an,

dass sie schon einmal in einer öffentlichen Einrichtung ihre Muttersprache nicht verwenden konnten, dagegen fast 60% der deutschen Sprachgruppe (ASTAT Sprachbarometer 2014, 186).

Vor allem fünf Bereiche des öffentlichen Dienstes scheinen noch erhebliche Probleme bei der Umsetzung der Zweisprachigkeit zu haben: das Krankenhaus Bozen, die Polizei und Carabinieri, die Staatsbahn, die Finanzämter (Agenturen für Einnahmen), das NISF/INPS. Als unzureichend zweisprachig im Umgang mit der Bürgerschaft werden oft auch das Landesgericht, einige Dienste der Gemeinde Bozen, einige Nahverkehrskonzessionäre, TELECOM und alle übrigen Telefonanbieter (POLITIS 2014, 125) genannt. Bei den Landes- und Gemeindediensten, also den Lokalkörperschaften mit Ausnahme der Gemeinde Bozen, werden kaum Beschwerden wegen mangelnder Zweisprachigkeit verzeichnet.

Insgesamt hat das ASTAT-Sprachbarometer 2014 seit 2004 eine deutliche Verschlechterung der Wahrung des Rechts zum Gebrauch der Muttersprache im öffentlichen Dienst festgestellt (ASTAT-Sprachbarometer 2014, 184).

Jener Bereich des öffentlichen Dienstes, in dem das Recht auf Gebrauch der Muttersprache deutlich ausbaufähig ist, sind die Polizeibehörden. So wird etwa bei Ausschreibungen für Polizeistellen in Südtirol die Zweisprachigkeit der Bewerber nicht ausreichend honoriert. Wettbewerbsteilnehmer mit passendem Zweisprachigkeitsnachweis wurden diskriminiert, reichten Klage ein und konnten in zweiter Instanz vor dem Staatsrat Recht behalten. Der Verzicht auf die Einrichtung einer Landespolizei mit den für lokale Körperschaften vorgesehenen Proporz und Zweisprachigkeit mit entsprechend praktischer Umsetzung, hat dazu geführt, dass in einem sehr bürgernahen Dienst die zweite Landessprache einen zu geringen Stellenwert hat.

Die Schaffung einer Landespolizei, anfangs im SVP-Konzept zur Vollautonomie enthalten, ist kein vorrangiges Anliegen der SVP (vgl. VerfGE Nr. 32/2013 von Zeller/Berger), anscheinend genauso wenig wie der Übergang der Postämter zum Land. Man hat ver-

mutlich eingesehen, dass angesichts des in Italien tief verwurzelten Zentralismus keine Landespolizei für eine einzige Provinz geschaffen werden kann. Die allgemeine Regionalisierung der Polizei stand in Italien nie zur Diskussion, seit Amtsantritt von Renzi noch weniger. Die Polizei unterliegt hingegen einer militärisch organisierten Ordnung, die intern nur auf Italienisch funktioniert. Im Umgang mit den Bürgern ist auch für die Polizei die Pflicht zur Zweisprachigkeit vorgesehen. Deshalb ist per DFB vorgesehen worden, dass ein gewisser Anteil der Stellen zweisprachigen Kandidaten vorbehalten bleiben muss bzw. angemessene Deutschkenntnisse haben müssen (DFB Nr. 752/1976). Zwar hat die Polizei in Südtirol Anstrengungen zum Ausbau der Zweisprachigkeit unternommen, doch ist die Verwendung der deutschen Sprache gegenüber der Polizei immer noch nicht so selbstverständlich wie es bei öffentlichen Diensten sein müsste. Dies könnte durch die allgemeine Einführung des Zweisprachigkeitsnachweises bei der Bewerbung für die Aufnahme in den Polizeidienst behoben werden (Bonell/Winkler 2010, 317-321).

Bei der Gleichberechtigung der Landessprachen geht es heute vor allem darum, die Zweisprachigkeit im öffentlichen Bereich zu vervollständigen, Mängel zu beheben und Lücken zu schließen. Die Kontrolle der Zweisprachigkeitsbestimmungen und Förderung der Zweisprachigkeit gemäß Autonomiestatut ist ein ureigenes Anliegen des Landes, wofür das Land Südtirol die zentrale Verantwortung übernehmen sollte. Es war kein guter Griff, diese Aufgabe dem Regierungskommissariat anzuvertrauen, vielmehr kann ein dem Landeshauptmann zugeordnetes eigenes Landesamt folgende Aufgaben in weit bürgernäherer und umfassender Form ausüben:

- Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen zum Recht auf Verwendung der Amtssprachen im Umgang mit den Behörden;
- Entgegennahme und Bearbeitung von Bürgerbeschwerden;
- Sanktionierung von Verstößen gegen das Recht auf Verwendung der Muttersprache;
- Überprüfung der Zweitsprachenkenntnisse auch

nach erfolgter Einstellung in den öffentlichen Dienst;

- Abwicklung der Zweisprachigkeitsprüfungen;
- Förderungen der aktiven Zweisprachigkeit bei den öffentlich Bediensteten aller Bereiche (einschließlich der Konzessionsbetriebe öffentlicher Dienste).

Der Geltungsbereich der Zweisprachigkeitspflicht ist bereits seit 1976 auf alle für die Gesellschaft wichtigen öffentlichen Dienste ausgedehnt worden. „Öffentlicher Dienst“ bezieht sich, allgemein gesprochen, nicht auf die Körperschaft, welche den Dienst erbringt, sondern auf den Nutzerkreis, der die Dienstleistungen bezieht. Somit muss in Südtirol das Recht auf zweisprachige Dienstleistungen öffentlichen Charakters immer dann beachtet werden, wenn (vgl. Volgger 2014, 59)

- die öffentliche Verwaltung selbst die Dienstleistung betreibt;
- sie als Teilhaberin in privaten Gesellschaften auftritt;
- im Auftragsweg mittels öffentlicher Ausschreibung eine öffentliche Dienstleistung betreibt;
- sie eine öffentliche Dienstleistung nach den vorgesehenen Rechtsformen überträgt.

Diese Definition umfasst auch Unternehmen privaten Rechts (einschließlich privatisierter Staatsunternehmen), die wichtige öffentliche Dienstleistungen erbringen, wie z.B. die Telefongesellschaften, denn „... die Auswirkungen der Privatisierung von öffentlichen Diensten berühren die Zweisprachigkeitspflicht in Südtirol nicht“ (Volgger 2014, 53). In dieser Hinsicht wurde immer wieder die Frage aufgeworfen, ob die Beschäftigten solcher Konzessionsträgern nachweisen müssen, Deutsch und Italienisch zu beherrschen, also schon bei der Einstellung den Zweisprachigkeitsnachweis erbringen müssen. Durch die Auslagerung und Privatisierung von öffentlichen Diensten war dieses Recht in der Praxis beeinträchtigt worden. Die DFB Nr.574/1988 sieht aber vor, dass auch bei Konzessionsunternehmen der Dienst so organisiert sein muss, dass der Gebrauch des Deutschen und Italienischen gewährleistet sein muss. Diese Zweisprachigkeitspflichten sind bereits geregelt, bedürfen keiner Änderung des Autonomiestatuts, sondern müssen vor allem umgesetzt werden. Allerdings kann

im Statut präziser festgelegt werden, was „öffentliche Dienstleistung“ bedeutet und welche Dienste mindestens darunter fallen.

Die Pflicht zur Zweisprachigkeit bei der Produktetikettierung

Im Unterschied zu anderen zwei- oder mehrsprachigen Regionen Europas ist in Südtirol die Pflicht zur Zweisprachigkeit auf den öffentlichen Bereich beschränkt, mit einer Ausnahme: den Apotheken und den Arzneimitteln. Die zweisprachigen Packungsbeilagen sind der einzige Bereich, in dem die Zweisprachigkeit in Südtirol auch auf die private Wirtschaft ausgedehnt wurde. Diese Pflicht der Apotheken, den Medikamenten Packungsbeilagen in beiden Sprachen bzw. in der Sprache der Kunden beizulegen, wird aber unzureichend eingehalten. 2014 wurde erhoben, dass sämtliche Pharmafirmen, die Südtirols Apotheken beliefern, für die Missachtung dieser Vorschrift seit 1988 (Inkrafttreten der Sprachenregelung) insgesamt Strafen von 210.000 Euro begleichen mussten, somit jährlich 8.400 Euro (Beantwortung einer Landtagsanfrage von W. Blaas durch LR Stocker, 2015). Die 24 betroffenen Pharmafirmen haben also eine durchschnittliche Strafe von 350 Euro pro Jahr bezahlt, ein Bußgeld, das für Großkonzerne meist keine ernstzunehmende Belastung darstellt (Volgger 2014, 113-122). „Gerade die Beipackzettel und Etiketten von Medikamenten und die Dienstleistungen der Fernmeldedienste lassen in der Realität erkennen, dass von einer vollständigen Umsetzung des Rechts auf die deutsche Sprache bei den Dienstleistungen in Südtirol nicht gesprochen werden kann“ (Volgger 2014, 57). Keinen Fortschritt gibt es bei der Gleichstellung der deutschen und italienischen Sprache bei der Produktbeschriftung in anderen wichtigen Bereichen, vor allem bei den Lebensmitteln. Da nur ein geringer Teil der in Südtirol vermarkteten Lebensmittel aus Südtirol stammt und zweisprachig etikettiert wird, ist der überwiegende Teil einsprachig italienisch. Die EU-Konsumentenschutzrichtlinie vom Dezember 2014 schreibt eine Mindestgröße der Etiketten vor, was dazu führt,

dass deutsche Etiketten oft überklebt werden (und umgekehrt ebenso). Die Südtiroler, aber auch die europäische Mehrsprachigkeit insgesamt, wird somit aufgrund der nationalen staatlichen Einsprachigkeit unterdrückt. Laut EU-Verordnung muss die Konsumentin auf den Lebensmitteln verständliche Informationen vorfinden. Eine allgemeine Pflicht, sämtliche Produkte zweisprachig zu etikettieren, sei aber aus praktischen Gründen nicht möglich, heißt es oft. Eigene Etiketten, nur für Südtirol, seien für die Großunternehmen nicht zu schaffen. Doch beweisen viele in der Schweiz tätige Unternehmen das Gegenteil: Dort werden die meisten Produkte außer auf Deutsch auch auf Französisch und Italienisch etikettiert (Brennerbasisdemokratie 2015).

Den Abschied von den tolomeischen Ortsnamen erleichtern

Obwohl sich das Thema seit Verabschiedung des Landesgesetzes zur Ortsnamengebung vom 25.9.2012 in der Warteschleife vor dem Verfassungsgerichtshof befindet, gehört es ansonsten zu den Dauerbrennern der Südtiroler Politik. Dieses Landesgesetz, Frucht eines mühsam erzielten Kompromisses zwischen den Regierungsparteien SVP und PD, delegierte die Entscheidungsbefugnis über einen größeren Teil des Ortsnamengutes an die Bezirksgemeinschaften. Der zuständige Rat der Bezirksgemeinschaften sollte dem neu zu schaffenden Landesbeirat für Kartographie Vorschläge für die Ortsnamen vorlegen, der sie nach wissenschaftlichen Kriterien zu beurteilen und genehmigen hat. Bezug genommen wird in diesem Landesgesetz sowohl auf die in den jeweiligen Sprachen geläufigen Nennungen als auch auf die ursprüngliche Fassung der historischen Namen: „Jeder Ortsname wird in deutscher, italienischer und ladinischer Fassung eingetragen, sofern in jeder dieser Sprachen in der jeweiligen Bezirksgemeinschaft geläufig und vom Beirat gemäß Art.3 genehmigt“ (L.G. 25.9.2012 ,Art. 1, Abs. 4 und 5). Dabei darf dieser Beirat keine der tolomeischen Gemeinde- und Fraktionsbezeichnungen löschen, da sie bereits durch ein

Regionalgesetz anerkannt worden sind. „Salonetto“ (Schlaneid) und „Spelonca“ (Spiluck) bleiben uns somit erhalten.

Dieses Landesgesetz wurde von der Regierung in Rom wegen Verletzung der im Autonomiestatut vorgesehene Pflicht zur Zweisprachigkeit der Ortsnamen (Art. 8, Abs.1, lit.2, ASt.) angefochten und behängt seitdem beim Verfassungsgericht. Vorausgegangen war diesem Gesetz eine lange Polemik, die sich daran entzündet hatte, dass italienische Kreise die gesetzlich vorgeschriebene Zweisprachigkeit auf sämtliche Hinweisschilder der Wanderwege erweitern wollten, die bis dahin zum Großteil von den tolomeischen Namenskreationen verschont geblieben waren. Südtirol hat laut Autonomiestatut immerhin primäre Gesetzgebungsbefugnis für die Ortsnamen, allerdings mit der Auflage der Zweisprachigkeit.

Darin liegt auch ein wesentlicher Grund für diese noch ungelöste Problematik. Im Unterschied zur Region Aostatal, deren Ortsnamen im Faschismus zwangsweise italianisiert und 1946 wieder in die korrekte Form gebracht worden waren, hat man in Südtirol diesen Akt der Fälschung von Kulturgut nicht gleich nach Kriegsende rückgängig gemacht, sondern sogar im ersten und zweiten Autonomiestatut festgeschrieben. Dies ist auf den unerklärlichen Umstand zurückzuführen, dass schon Außenminister Gruber im Pariser Vertrag einen derartigen Passus unterschrieben hat. Der 1923 und 1940 gesetzlich verankerte „Prontuario dei nomi italiani dell'Alto Adige“ mit gut 8.350 Namen ist Werk eines einzigen faschistischen Fanatikers, Ettore Tolomei. Diese Fälschung kam dem Regime von Mussolini zurecht, um Südtirol nach außen hin als eigentlich alt-italienische Provinz darzustellen und damit die Annexion zusätzlich international zu legitimieren.

In über 90 Jahren Geltung haben sich diese Erfindungen im Bewusstsein der italienischen Sprachgruppe soweit sedimentiert, dass auch die teilweise Rückgängigmachung dieses historischen Unrechts nicht nur als Angriff auf die „italianità“ Südtirols empfunden wird, sondern auch auf die Gleichberechtigung der Sprachgruppen. Die Toponomastik ist in Südtirol als Teil der Symbol-

politik emotional höchst aufgeladen. Der faschistische Ursprung, der Tatbestand der Fälschung von Kulturgut, der Umstand, dass große Teile der Mikrotoponomastik (Flur- und Hofnamen) weder jemals von italienischsprachigen Bewohnern geschaffen wurden, noch wirklich öffentlich benutzt werden, werden verdrängt. Jeder Italiener, der auf einer rationalen Bewertung dieser Entwicklung anhand wissenschaftlicher Kriterien beharrt, riskiert, als Verzichtspolitiker abgestempelt zu werden. Tolomei's „Prontuario“ wird in der italienischen Öffentlichkeit Südtirols oft nicht mehr als Teil faschistischer Assimilationsstrategie wahrgenommen, sondern sozusagen als erworbenes Kulturgut. So kann die flächendeckende Aufrechterhaltung der Tolomei-Namen zur Frage der Gleichberechtigung aufgebauscht werden. In diesem Sinne war der mit dem Landesgesetz vom 25.9.2012 erzielte Kompromiss tatsächlich ein bemerkenswerter Schritt nach vorne.

Da die Regierung ihre Klage an der Pflicht zur Zweisprachigkeit festmacht, könnte argumentiert werden, dass „Zweisprachigkeit“ nicht mit der Verpflichtung zur Zweinamigkeit gleichzusetzen sei. „Zweisprachigkeit“ müsste nicht im Sinn der Führung von zwei amtlichen Ortsnamen verstanden werden (also Namen in zwei Sprachen), sondern als Pflicht, die jeweilige geografische-technische Bezeichnung (Berg, Fluss, Alm, See, Bach, Tal usw.) zweisprachig anzuführen. Zweinamigkeit hingegen müsste nur für den wissenschaftlich fundierten Namen gelten, wie dies in anderen Regionen Italiens mit ethnischen Minderheiten gehandhabt wird. Deshalb kann - wie Christian Kollmann vorschlägt - eine zweifache Unterscheidung eingeführt werden:

1. Die Unterscheidung zwischen Namen und technischen Hilfsbezeichnungen.
2. Die Unterscheidung zwischen historisch fundierten und nicht-fundierten Namen.

Zweisprachigkeit wäre somit im Autonomiestatut bei den technischen Hilfsbezeichnungen, nicht aber bei den Namen verpflichtend festzuschreiben. Eine solche im Statut festgehaltene Unterscheidung würde es dem Landesgesetzgeber ermöglichen, sich zumindest in der Mikrotoponomastik vom Erbe Tolomeis zu

verabschieden, und würde auch dem Verfassungsgericht die Entscheidung erleichtern.

Die klare Lösung wäre allerdings die Abschaffung der Pflicht zur Zweisprachigkeit in der Südtiroler Ortsnamensgebung im Autonomiestatut. Damit hätte das Verfassungsgericht keine Grundlage mehr, einen in Südtirol getroffenen Kompromiss zur Regelung der Ortsnamensgebung zu vereiteln. In diesem Punkt würde über den Buchstaben des Pariser Vertrags hinausgegangen, was auch in zahlreichen anderen Politikfeldern geschehen ist. Der Verzicht auf einen guten Teil des tolo-meischen „Prontuarios“ käme spät, aber wohl begründet. Die Überwindung dieser Hinterlassenschaft des menschen- und kulturverachtenden Mussolini-Regimes würde in demokratischem Konsens überwunden und zur gegenseitigen Wertschätzung der Sprachgruppen beitragen.

Südtirol – ein zweisprachiges Land?

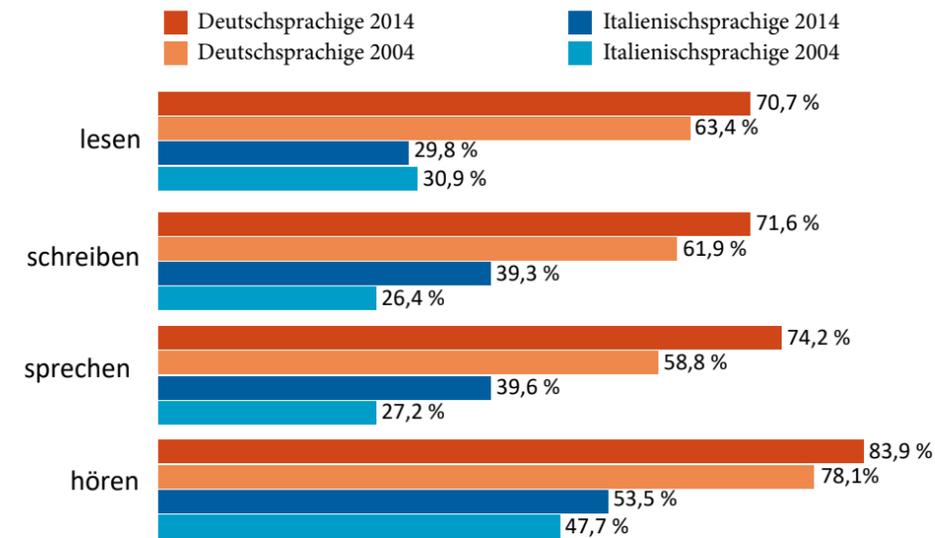
Oft geht die Rede von Südtirol als einem zweisprachigen oder mehrsprachigen Land. Zwar hat Südtirol drei Amtssprachen, ist aber nicht zweisprachig in dem Sinne, dass jeder Bewohner beide oder drei Sprachen perfekt beherrscht. Vielmehr beherrscht die Mehrheit der Bevölkerung eine bzw. zwei der anderen Landessprachen mehr oder weniger gut. Man spricht ja auch nicht von einem dreisprachigen Schweizer Volk, obwohl viele Schweizer auch andere Landessprachen sprechen und die Schweiz vier offizielle Sprachen hat. Zweisprachigkeit in dem Sinn, dass die Bevölkerung im ganzen Land beide Sprachen in gleichem Maß und Qualität beherrscht, trifft für Südtirols Sprachlandschaft nicht zu. Gut drei Viertel der Deutschsprachigen können sich auf Italienisch gut oder sehr gut verständigen (Sprechen und Lesen, vgl. ASTAT Sprachbarometer 2014), was nicht bedeutet, dass alle zu Dolmetschern geworden sind. Auch die Tatsache, dass 38% der Bevölkerung über einen Zweisprachigkeitsnachweis verfügen, lässt sich nicht so interpretieren, dass all diese Personen zweisprachig sind. Jedenfalls nimmt die Kenntnis der zweiten Landessprache und einer weiteren Sprache in allen

Sprachgruppen ständig zu, und das ist auch ein Erfolg der Autonomieregelungen.

In Südtirols Arbeitswelt ist auch außerhalb des öffentlichen Dienstes bereits eine beträchtliche Zweisprachigkeit eingezogen. 31,2% der Italienischsprachigen sprechen am Arbeitsplatz auch Deutsch, 61,2% der Deutschsprachigen sprechen bei der Arbeit auch Italienisch. 80% der Beschäftigten geben an, keine Probleme der Verständigung am Arbeitsplatz zu haben. 19,2% haben Schwierigkeiten, wobei allerdings auch die neue Migration eine Rolle spielt (ASTAT Sprachbarometer, 2014, 92). Nicht nur Proporz und Zweisprachigkeitspflicht im öffentlichen Dienst, sondern auch die allgemeine Entwicklung in den Unternehmen bildet somit einen dauerhaften Anreiz für mehr solide Zweisprachbeherrschung.

Die Beherrschung der zweiten – oder für die Ladinier der beiden anderen – Landessprachen ist in Südtirol längst ein hoher Wert und ein entsprechend wichtiges Bildungsziel: „Drei Viertel der Südtiroler sehen die Beherrschung der Zweisprache als eine persönliche Bereicherung, knapp die Hälfte auch als einen konkreten Vorteil. Nur 18,5% der Bevölkerung sehen sie ausschließlich als eine Notwendigkeit“ (ASTAT Sprachbarometer 2014, 182). Je höher das Bildungsniveau, desto selbstverständlicher wird die zweite Landessprache: 60% stufen sie als sehr wichtig ein, 36,7% als ziemlich wichtig. Auch das Ausmaß der absoluten Einsprachigkeit ist mit knapp 7% der Bevölkerung nicht besorgniserregend. Die deutsche Sprache nimmt durch Bevölkerungszuwachs und Zuwanderung aus dem deutschsprachigen Raum zu. Italienisch erhält Zufluss durch nicht-deutschsprachige Ausländer, die sich nach und nach einbürgern. Auch das Ladinische wächst weiterhin (ASTAT Sprachbarometer 2014, 35). In diesem Kontext könnte mittelfristig ein Problem daraus entstehen, dass Zuwanderer vorzugsweise nur die Staatssprache als prioritär betrachten und nicht ausreichend zur Kenntnis nehmen, dass Deutsch für die soziale Integration wie für die beruflichen Perspektiven in Südtirol mindestens gleiches Gewicht wie die Staatssprache hat. Es macht somit Sinn, beim Einbürgerungsverfahren (Sprachtest auf Italienisch beim

Grafik 1 – „Gute“ und „sehr gute“ Zweisprachkenntnisse in Südtirol



Quelle: ASTAT – Sprachbarometer 2004 und 2014

Regierungskommissariat) auch Deutsch als Zusatzfach einzuführen. Die italienische Sprachgruppe hat bei den Zweisprachkenntnissen in diesen 40 Jahren seit Inkrafttreten von Proporz und Zweisprachigkeitsnachweis im öffentlichen Dienst stark aufgeholt. Fast 40% der Italiener können sich laut Selbsteinschätzung auf Deutsch gut oder sehr verständigen, 30% haben die Zweisprachigkeitsprüfung abgelegt (ASTAT Sprachbarometer 2014, 102). Die italienische Schul- und Kulturpolitik hat eine Fülle von Initiativen zum besseren Erwerb der Zweitsprache getroffen, die noch ausgebaut werden können. Wenn die italienische Sprachgruppe in der Schulpolitik mehr Freiheit zur Verstärkung des Zweisprachunterrichts erhält, kann sich dies nur positiv auswirken. Als nachhaltige Motivation fürs Deutschlernen wirkt auch die konsequente Umsetzung der Zweisprachigkeit im öffentlichen Dienst, die Gleichstellung der Landessprachen im öffentlichen Leben, die Mehrsprachigkeit bei weiterführenden Bildungswegen (Hochschule, Claudiana usw.) und die zunehmende Bedeutung der deutschen Sprache auf dem privaten Arbeitsmarkt. Diesen Prozess möglichst zu unterstützen, ist weiterhin eine zentrale Aufgabe der Landespolitik, für das Autonomiestatut hingegen ergibt sich – mit Ausnahme der Präzisierung des Geltungsbereichs der Zweisprachigkeit in allen öffentlichen Dienstleistungen und der Ortsna-

mensgebung – kein dringender Handlungsbedarf.

Zur Vertiefung

Siegfried Baur (2000), *Die Tücken der Nähe*, Alpha&Beta Verlag, Meran
 Siegfried Baur/Giorgio Mezzalana/Walter Pichler (2008), *La lingua degli altri. Aspetti della politica linguistica in Alto Adige/Südtirol dal 1945 ad oggi*, Franco Angeli, Mailand
 Rita Franceschini (2013), *Die Potentialität von Mehrsprachigkeit: Vier Szenarien für ein dreisprachiges Gebiet wie Südtirol*, in: Hans-Bianchi/Miglio/Pizzarini/Vogt/Zenobi (Hg.), *Fremdes wahrnehmen, aufnehmen, annehmen*, Bonner Romanistische Arbeiten, Peter Lang Edition, Frankfurt
 Ruth Margit Volgger (2014), *Über den Gebrauch der deutschen Sprache bei den öffentlichen Dienstleistungen in Südtirol. Theorie und praktische Anwendung*, Studienverlag Innsbruck
 Klaus Dubis (2008), *Das Recht auf den Gebrauch der Sprachen im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung*, Südtiroler Bildungszentrum – Arbeitskreis Sprachen, EDK editore, Torriana
 Michael-Gaismair-Gesellschaft/APOLLIS (2016), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Nomos Verlag, Baden-Baden, erscheint im Herbst 2016.
 Südtirol 2019: ein Manifest – *Themen für den Südtirol-Konvent*; URL: <https://manifesto2019.wordpress.com/>
 ASTAT (2006), *Südtiroler Sprachbarometer 2004*, Bozen
 ASTAT (2015), *Südtiroler Sprachbarometer 2014*, Bozen
 Blog Brennerbasisdemokratie, URL: www.brennerbasisdemokratie.eu



Für einen freiwilligen Proporz in der Landesregierung

Gespräch mit Prof. Dr. Günther Pallaver, Universität Innsbruck

Der Autonomiekonvent ist ein Versuch, einen Reformvorschlag fürs Statut mit etwas mehr Bürgerbeteiligung zu erstellen. Welche Wirkung wird der Konvent politisch haben? Wo liegen die Schwachpunkte eines solchen Verfahrens?

Pallaver: Der Konvent wird jenseits von den Ergebnissen sicherlich politische Wirkungen haben. Dies lässt sich auch an anderen politischen Konventen in Europa ablesen. Auch wenn die Ergebnisse nicht immer umgesetzt worden sind, zeigten diese Beteiligungsprozesse langfristig Wirkung, weil bei späteren Reformen immer wieder auf Ergebnisse des Konvents zurückgegriffen wurde. Wichtig ist der Prozess, vor allem für die Identifikation der Bevölkerung mit der Autonomie. Die Schwachpunkte dieses Konvents liegen vor allem in der Wahrnehmung. Es herrscht vielfach die Erwartung, dass die jetzt eingebrachten Vorschläge der Bürger und Bürgerinnen und das, was der Konvent letztlich erarbeitet, auch umgesetzt werden. Doch ist es typisch für die deliberative Demokratie, dass nicht alles, was diskutiert wird, auch umgesetzt wird. Insofern besteht eine überzogene Erwartungshaltung.

Ein zweiter wunder Punkt ist die Zusammensetzung des Konvents. Z.B. ist es ärgerlich, dass laut Gesetz zum Konvent nur Verfassungsjuristen im Konvent sitzen, aber keine anderen Wissenschaftler. Warum nur Juristen?

Die Vertretung der Verbände ist stark eingeschränkt, denn außer den Unternehmern und Gewerkschaften sind alle anderen großen Verbände ausgeschlossen. Ich gebe zu, die Quadratur des Kreises ist kaum zu schaffen, doch sind die Bürger und Bürgerinnen im Konvent eindeutig zu schwach vertreten. Der Landtag nominiert die meisten Mitglieder und am Ende entscheidet er auch über die Reformvorschläge. Das Zepter hält somit der Landtag in der Hand, damit wird natürlich auch eine gewisse Kontrolle über die Inhalte ausgeübt.

Hinsichtlich der Autonomiereform scheint die Südtiroler Gesellschaft von zentrifugalen Kräften getrieben zu sein: Selbstbestimmung, Status quo mit mehr Eingriffsrechten des Staats, Vollautonomie. Wie kann diese Spannung zwischen gegensätzlichen Vorschlägen für eine produktive Weiterentwicklung der Autonomie eingefangen werden?

Pallaver: Dieses Spannungsverhältnis in Sachen Autonomie ist durchaus positiv. Wo es Wettbewerb gibt, gibt es Fortschritt. Wettbewerb ist in der Politik wichtig. Bei allen Unterschieden über die Vorstellungen zur Entwicklung der Autonomie ist aber der Grundkonsens wichtig, zumal die Autonomie unsere Landesverfassung ist. Deshalb braucht es sicherlich einen längeren Prozess zur Konsensfindung. Extreme Forderungen werden keine Chancen haben, weil ein kleinster gemeinsamer Nenner gefordert ist. Im Sinne von Habermas hat hier der Diskurs eine entscheidende Funktion. Deshalb ist es auch besser, etwas länger zu diskutieren.

Ein Problem besteht zusätzlich darin, dass thematisch, bei aller notwendigen Breite und Offenheit, keine Rahmenbedingungen gesetzt worden sind. Eigentlich müsste sich alles um die Autonomie drehen. Einerseits wird gesagt, der Diskussionsprozess sei ergebnisoffen, andererseits werden von politischer Seite auch schon Eckpfeiler als unantastbar gesetzt, wie z.B. der Art. 19 des Autonomiestatuts über die Schule. Es werden auch viele Vorschläge kommen, die man im Autonomiestatut aus rechtlichen Gründen nicht verankern kann. Eine Verfassung soll Grundprinzipien enthalten, nicht die spezifische Ausgestaltung. Das bleibt den Durch-

führungsbestimmungen und der Landesgesetzgebung überlassen.

In der Verfassung ist durch die Renzi-Boschi-Reform eine „Suprematie-Klausel“ (clausola di supremazia) festgeschrieben worden, mit welcher der Zentralstaat auch in die primären Zuständigkeiten der Regionen eingreifen kann. Welche Gefahr bringt diese Klausel für die Autonomie der Region und des Landes?

Pallaver: Die Suprematieklausel gilt für die Autonomie der Region Trentino-Südtirol nicht, solange die Schutzklausel in Kraft ist. Grundsätzlich muss man von der Vorstellung abrücken, dass man einen totalen Schutz hochziehen kann. Wer an dieser Vorstellung hängt, geht von einem statischen Konzept der Autonomie aus. Wie bei allen Institutionen sieht sich auch die Autonomie mit immer neuen Herausforderungen konfrontiert, weil sich die Rahmenbedingungen ändern. Autonomie ist kein Zustand, sondern ein Prozess, ein Prozess und kein Ergebnis, keine Reise mit einem vorbestimmten, ultimativen Ziel, sondern ein Mittel zum Zweck, um den ehemaligen britischen Minister für Wales, Ron Davies zu zitieren. Insofern können Klauseln morgen schon überholt sein. Dann muss man eben neue Wege beschreiten.

Doch geht es den autonomen Regionen verständlicherweise darum, das gegen den Zentralstaat an Autonomierechten Erreichte rechtlich abzusichern.

Pallaver: Zwischen Zentrum und Peripherie wird es immer ein Spannungsverhältnis geben. Die Peripherie ist immer bestrebt, das Erreichte auszubauen, aber nicht alles kann von der autonomen Einheit verwaltet werden. Im Sinne von governance braucht es die kommunale und regionale Ebene, die nationale und die europäische Ebene. Governance bedeutet, dass alle Ebenen in ein Verfahren zur Politikgestaltung einbezogen werden. Deshalb nochmals: Wir sind derzeit von der Suprematieklausel nicht betroffen, das ist eine starke Garantie für die Selbstverwaltung. Man darf in dieser Hinsicht aber nicht vergessen: die deutsch- und ladinischsprachige Minderheit ist neben der slowenischen durch einen internationalen Vertrag abgesichert, das hat auch

auf das Territorium der Autonomie Auswirkungen. Die Funktion einer externen Schutzmacht darf nicht unterschätzt werden.

Sollte es eine klarere Aufteilung der Befugnisse zwischen Staat und Land geben, um ständige Konflikte vor dem Verfassungsgericht zu vermeiden?

Pallaver: In allen Föderalstaaten stellt man immer wieder fest, dass es nicht möglich ist, Zuständigkeiten klar zu trennen, weil sich viele Politikfelder überschneiden. Auch das EU-Recht muss auf mehreren Ebenen umgesetzt werden. In Deutschland und Österreich gibt es laufend Bund-Länder-Konflikte. Eine klare Aufteilung von Kompetenzen zwischen Staat und Land ist in bestimmten Bereichen möglich, in anderen nicht. Bei Konflikten kommt es auch immer auf die Ausrichtung des Verfassungsgerichts an, das ausgehend von der jeweils geltenden Verfassung seinen interpretativen Ermessensspielraum ausschöpft. In Italien entscheidet der Verfassungsgerichtshof eher zentralistisch. Das wird sich noch eher verschärfen, zumal das Verfassungsgericht nach der Reform der jetzigen Regierung auch von einer zentralistischen orientierten Verfassung ausgehen muss.

Die zweisprachige Schule wird eines der zentralen Themen des Konvents sein. Es gibt eine gewisse Öffnung seitens der SVP mit der Erweiterung des CLIL-Unterrichts in der deutschen Oberschule. Steht eine zweisprachige Schule in Gegensatz zum Recht auf muttersprachlichen Unterricht?

Pallaver: Meine These lautet: Das Recht einer Minderheit auf die Schule in ihrer Sprache ist sakrosankt, und deshalb soll die deutsche Sprachgruppe eine deutschsprachige Schule haben. Es gibt andere Minderheiten wie z.B. die Kärntner Slowenen, die die zweisprachige Schule als beste Lösung betrachten. Also, die Minderheit soll selbst entscheiden, welche Schule sie für optimal hält. Bei der Frage, wer die Mehrheit innerhalb der Minderheit ist, ist man bislang von der politischen Vertretung der Minderheit ausgegangen. Komplizierter wird es, wenn die Minderheit politisch gespalten ist. Aber heute kann man sich ein Meinungsbild der

Bevölkerung über Umfragen machen. Was für die deutsche, gilt natürlich auch für die italienische und ladinische Sprachgruppe.

Wenn es in dieser Hinsicht unterschiedliche Bedürfnisse und Interessen gibt, dann soll das Angebot plural sein. Das heißt, wenn eine konsistente Gruppe innerhalb der Sprachgruppen eine zweisprachige Schule haben möchte oder ein drittes Modell, dann soll das Angebot in diesem Sinn erweitert werden. Niemand muss die zweisprachige Schule besuchen, aber das Angebot soll gegeben sein. Dadurch wird das Recht auf Bildung in der Muttersprache nicht angegriffen. Jeder kann seine Kinder in die Schule seiner Wahl schicken. In dem Sinn also eine Öffnung, ohne das Grundrecht auf Schulbildung in der Muttersprache zu verletzen.

Bei der Landesregierung gibt es eine ethnische und politische Konkordanz-Regelung, die nicht vollständig erscheint. Die italienische Sprachgruppe muss vertreten sein, nicht jedoch die ladinische. Bei der italienischen Sprachgruppe genügt eine Vertretung nach Stärke der Sprachgruppe im Landtag, nicht der politischen Mehrheit der Italiener. Muss die ethnische Konkordanz im Sinne der Vertretung der größten politischen Kräfte der italienischen Sprachgruppe erweitert werden?

Pallaver: Gehen wir vom Prinzip der Inklusion aus. Demnach sollten möglichst alle Sprachgruppen an der Entscheidungsfindung beteiligt sein. Ein Ladiner sollte auch verpflichtend in der Landesregierung sitzen. Natürlich kann man nicht alles gesetzlich regeln, wie etwa die proportionale Vertretung der Sprachgruppen nach ihrer parteipolitischen Zusammensetzung im Landtag. So weit soll es wahrlich nicht gehen. In anderen Ländern orientiert man sich an der politischen Praxis, nicht an gesetzlichen Vorgaben. In der Schweiz etwa basiert die sog. „Zauberformel“ auf der freiwilligen Praxis der Parteien. Ohne gesetzliche Regelung sind in der Schweizer Regierung die relevantesten Parteien vertreten. Mein Vorschlag für Südtirol: es sollte ein freiwilliger Proporz gelten. Das Minimum sollte gewahrt werden, nämlich die Vertretung der Sprachgruppen in der Landesregierung auf Grund ihrer numerischen Stärke im Landtag.

Koalitionen hängen aber von der politischen Nähe der Parteien untereinander ab. Das kann dazu führen, dass Parteien in der Landesregierung sitzen, die nur eine Minderheit der jeweiligen Sprachgruppe vertreten, wie dies derzeit für den PD der Fall ist. Das heißt in der Praxis, der ethnische Proporz in der Landesregierung stimmt, aber die Zivilgesellschaft fühlt sich in der Regierung mehrheitlich nicht vertreten, weil sie anderen Parteien ihre Stimme gegeben hat. Aus diesem Dilemma kann man zumindest ansatzweise herauskommen, wenn man der zivilgesellschaftlich unterrepräsentierten Sprachgruppe ein zusätzliches Assessorat zuspricht. Mit einem solchen, wohl extern zu berufenden Landesrat (oder Landesrätin) sollte sich zumindest ein Teil des ausgeschlossenen Lagers mit der Landesregierung identifizieren können.

Im Autonomiestatut ist ein politischer Konstruktionsfehler eingebaut bezüglich der politischen Exekutive in Land und Gemeinden, schreiben Sie in der POLITIKA 2012. Die Entscheidungen in der Landesregierung werden nach dem Mehrheitsprinzip getroffen. Doch erfahrungsgemäß ist in nur wenigen Fällen ethnisch sensibler Fragen keine Einigung gefunden worden (z.B. Immersion), manchmal werden auch SVP-Landesräte in der Landesregierung überstimmt. Würde die Anwendung einer Einstimmigkeitsregel nicht die Landesregierung lahmlegen?

Pallaver: Wenn wir von der These ausgehen, dass die einzelnen Gruppen in ihren zentralen Angelegenheiten autonom entscheiden sollen, dann muss die jeweilige Sprachgruppe autonom über Fragen der eigenen Bildung und Kultur entscheiden dürfen. Das bedeutet, dass die Mehrheit der Landesregierung über solche Fragen nicht entscheiden kann. Wir wissen, dass die SVP jahrelang das von der italienischen Sprachgruppe gewünschte Immersionsmodell mit folgender Begründung abgelehnt hat: Wenn die Italiener dieses Modell einführen, müssen auch wir es mittelfristig übernehmen. In Fragen der Kulturautonomie der Gruppen sollten die Landesregierungsmitglieder einer Gruppe nicht überstimmt werden dürfen. Wenn deutsche Landesräte

in der Landesregierung überstimmt worden sind, dann immer in Sachfragen unterschiedlicher Politikfelder, nicht in Fragen, welche die Identität der Minderheit betreffen. Das Einstimmigkeitsprinzip würde die Landesregierung nicht lahm legen, weil sich dieses Prinzip nur auf die Bereiche Bildung und Kultur beziehen würde. Die betroffene Sprachgruppe entscheidet für sich, die anderen Sprachgruppen in der Landesregierung nehmen dies zur Kenntnis.

Die Region hat eine hohe Überlebenschance, weil die Trentiner Parteien sich weigern, diese überholte Institution aufzugeben. Welche Lösung?

Pallaver: Wir können eine Reform des Autonomiestatuts nur zusammen mit der Region Trentino-Südtirol durchführen und für die Provinz Trient ist die Region die Nabelschnur zur Autonomie. Deshalb werden die Trentiner die Region nie aufgeben. Wenn nun die Mehrheit in Südtirol den Anspruch auf Abschaffung der Region erhebt, soll sie das tun können. Aber Politik ist immer auch die Kunst, das kleinere Übel zu wählen, realistisch zu sein. Die Trentiner haben seit eh und je ein Identitätsproblem. Heute werden in Italien auch die Regionen mit Sonderstatut in Frage gestellt, umso mehr müssen die Trentiner verhindern, ihre Kopplung an Südtirol aufzugeben. Wie könnten sie sonst ihre Autonomie rechtfertigen? Insofern ist nicht anzunehmen, dass man bei diesem Anliegen weiterkommt. Die Verschiebung einiger Kompetenzen von der Region zu den Provinzen macht den Braten auch nicht fetter. Die Region tut mittlerweile niemandem mehr weh.

Die sprachlich getrennten Medienwelten scheinen eine strukturelle Entwicklung zu sein. Oder kann die echte primäre Zuständigkeit des Landes für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (eine autonome RAI) dieser Entwicklung entgegenwirken?

Pallaver: Die deutschsprachige Minderheit hat das Recht auf eigene Sendungen öffentlich-rechtlicher Medien in der Muttersprache, aber es sollte auch ein zusätzliches Angebot produziert werden. Zum einen gibt es Möglichkeiten zur stärkeren Kooperation zwischen den drei Redaktionen, zum andern auch die Möglichkeit,

dass die RAI-Redaktionen mehr gemeinsame Produktionen herstellen. Natürlich braucht es dafür organisatorische Rahmenbedingungen. In diesem Sinne ist es sicher nicht ideal, wenn italienischsprachige RAI-Journalisten nur relativ kurz in Südtirol bleiben, wie dies derzeit der Fall ist. Wenn das Bedürfnis innerhalb der Bevölkerung vorhanden ist, soll man ein zusätzliches zweisprachiges Angebot schaffen. Private Medienunternehmer schauen auf die Rentabilität und produzieren auch ein fünf-sprachiges Magazin, wenn der Markt danach ruft.

Die paritätischen Kommissionen werden zurzeit von den Mehrheitsparteien im Landtag und der Regierung nominiert. Andererseits ist die vom Statut vorgesehene 137er-Kommission zwar pluralistischer besetzt, aber nie in Gang gesetzt worden. Welcher Reformbedarf bei diesen Kommissionen?

Pallaver: Die paritätischen Kommissionen sind viel zu wenig demokratisch legitimiert. Es gibt viele Institutionen, deren Führung von oben ernannt wird. Nur sind die 6er- und 12er-Kommission rechtsetzende Organe und als solche brauchen sie eine demokratische Legitimation. Die Mitglieder dieser Kommissionen werden zum einen vom Landtag, zum andern von der italienischen Regierung ernannt, nicht vom Parlament. Die Legitimation ist hier also noch schwächer. Darüber hinaus bedeutet Demokratie auch Transparenz und Öffentlichkeit, was bei den Kommissionen zurzeit nicht gegeben ist.

Die Gruppe MANIFEST/O schlägt die Aufgabe der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung vor. MANIFEST/O will die Sprachkenntnisse für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst in den Mittelpunkt stellen. Kann die Zweisprachigkeitsprüfung allein den heutigen Proporz ersetzen?

Pallaver: Die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung kann zugunsten der nachgewiesenen Zweisprachigkeit aufgegeben werden. Der Proporz hätte ja nach 30 Jahren, also 2002, im Lot sein und beendet werden sollen. In etwa ist er auch erreicht worden, doch hält man am Proporz nach wie vor fest, und als Voraussetzung dafür an der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung.

Nun ist davon auszugehen, dass der Faktor Zeit in der Minderheitenpolitik relevant ist, weil es Zeit braucht, um unter ehemaligen Konfliktparteien Vertrauen zu schaffen. Minderheitenkonflikte können gelöst werden, wenn man Vertrauen schafft. In Südtirol ist in den letzten Jahren das Vertrauen unter den Sprachgruppen gestiegen, weniger jenes in die römische Regierung (aber das betrifft nicht nur Südtirol). Noch sind wir aber nicht soweit, dass sich die Sprachgruppen gegenseitig auch einen Vertrauensvorschuss geben.

Um zu verhindern, dass soziale in ethnische Konflikte transformiert werden, hat das Proporzsystem den Wettbewerb ent-ethnisiert. Die Sprachgruppen sind übereingekommen, den Wettbewerb in die jeweiligen Sprachgruppen zu verlegen, und nicht mehr zwischen den Sprachgruppen walten zu lassen. Dabei gilt das Leistungsprinzip nur innerhalb der Sprachgruppe, nicht zwischen den Sprachgruppen. Davon ausgehend könnte man die These vertreten: Der Proporz ist heute im Wesentlichen erreicht. Setzen wir deshalb den Proporz fünf, sieben oder zehn Jahre lang aus und beobachten die Entwicklung, lassen wir den freien Wettbewerb unabhängig von den Sprachgruppen nach dem Leistungsprinzip zu. Wenn das System funktioniert und im Lot bleibt, kann es beibehalten werden. Wenn eine Schiefelage auftritt, kann man zeitweise zum Proporz zurückkehren.

Bei den Kollegialorganen der öffentlichen Körperschaften bleibt die Quotenregelung gemäß Sprachgruppe aufrecht. Wie soll die Sprachgruppenzugehörigkeit in diesem Fall erfasst werden?

Pallaver: Durch eine Ad-hoc-Erklärung. Das ist keine ideale Lösung, außer wir werden auch in Südtirol einmal soweit „laisiert“, dass eine solche Erklärung nicht mehr relevant ist. Heute ist es in den meisten Demokratien nicht mehr relevant, welcher Religion man sich zugehörig fühlt. Vielleicht geht's mit der Ethnizität einmal so wie mit der Religion. Aber leider schlägt das Pendel gerade in letzter Zeit auch bei den Konfessionen immer wieder aus. Vor Überraschungen sind wir nie gefeit.



Welche Alternativen zum **Proporz**?

Quotenregelungen zur Positvdiskriminierung – so nennt man im Wissenschaftsjargon eine Maßnahme, wie sie der ethnische Proporz in Südtirol darstellt. Bestimmten sozialen, kulturellen und ethnischen Gruppen werden aufgrund ihrer Diskriminierung in der Vergangenheit oder einer strukturellen Benachteiligung vorab amtlich festgelegte Anteile an einem öffentlichen Gut (Posten, Arbeitsplätze, Wohnungen, Studienplätze usw.) zugesichert. So wird der freie Wettbewerb um diese knappen öffentlichen Ressourcen korrigiert, zugunsten der Betroffenen wird „positiv diskriminiert“, was soviel heißt wie gefördert. Dies geschieht in Indien seit langem zugunsten der untersten Kasten und in den USA für Schwarze und andere Minderheiten, es wird in Nordirland auf dem freien Arbeitsmarkt praktiziert und als Quotenregelung zugunsten von Frauen in vielen Lebensbereichen angewandt. In Südtirol gibt es eine Quotenregelung für die Sprachgruppen. Über kaum einen Bereich der Südtirol-Autonomie wurde in den letzten 40 Jahren so stark und so kontrovers diskutiert wie über den ethnischen Proporz und die damit zusammenhängende individuelle Zugehörigkeitserklärung zu einer der drei offiziellen Sprachgruppen.

Wie steht es heute um den Proporz?

Der Proporz hat als Quotenregelung den Zweck, die der Sprachgruppenstärke entsprechende Zuteilung einiger öffentlicher Ressourcen (Arbeitsplätze, Haushaltsmittel für soziale und kulturelle Zwecke) zu gewährleisten. Die konkrete Proporzregelung in Form der Durchführungsbestimmung Nr. 752/1976, die den Artikel 89 des Autonomiestatuts umsetzt, ist heute genau 40 Jahre alt. Eine ethnische Quotenregelung ist

auch direkt im Pariser Vertrag festgeschrieben, gerade weil das faschistische Regime die Südtiroler bei öffentlichem Dienst und Sozialwohnungen ausgehebelt hatte. Mit der DFB Nr. 354/1997 wurde die flexiblere Anwendung des Proporztes eingeführt und die Einhaltung des Proporztes bei privatisierten Körperschaften geregelt. Damit sollte die unter dem Faschismus erfolgte Diskriminierung der deutsch- und ladinischsprachigen Südtirolerinnen ausgeglichen werden, die noch im demokratischen Italien jahrzehntelang fortgesetzt worden war.

Für die Anwendung des Proporz muss das zahlenmäßige Verhältnis der Sprachgruppen und die individuelle Zuordnung ermittelt werden, also eine freie, aber rechtlich verbindliche Zugehörigkeitserklärung erfolgen.

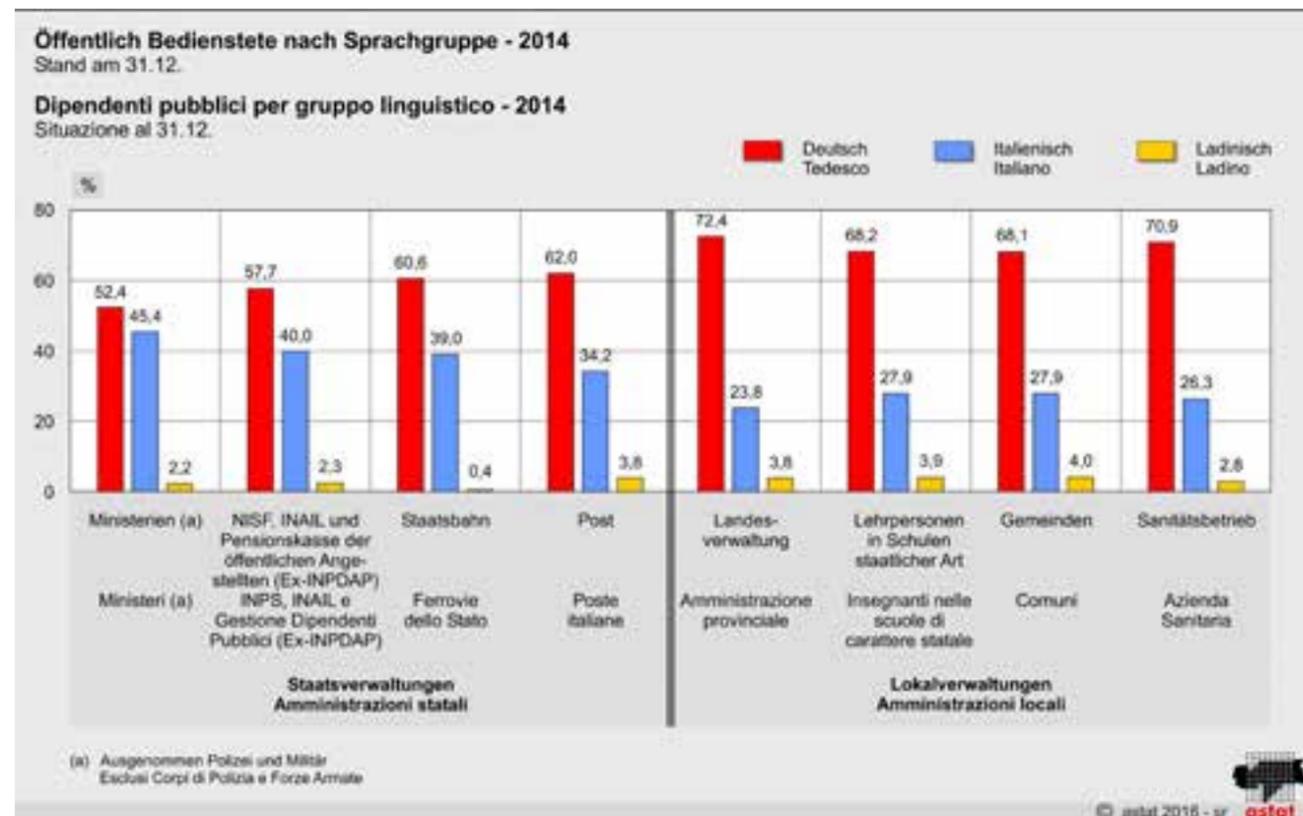
Im Folgenden sollen der heutige Stand und die Akzeptanz des Proporz kurz beleuchtet werden, um in der Folge Möglichkeiten seiner Reform zu überlegen.

Beim heutigen Stand der Anwendung des Proporz im öffentlichen Dienst lässt sich feststellen: der Proporz funktioniert zumindest bei den Lokalverwaltungen. Von den 49.300 öffentlich Bediensteten (26,5% der abhängig Beschäftigten Südtirols, rund 20% aller Erwerbstätigen) waren Ende 2014 70,5% Deutsche, 26% Italiener und 3,5% Ladinier. Die Volkszählung 2011 hatte bei den Erklärungen ergeben: 69,4% Deutsche, 26,1% Italiener und 4,5% Ladinier. In keinem der fünf großen Bereiche der Lokalverwaltungen erreichen die Ladinier ihre Quote von 4,5%, wohl aus Mangel an Bewerbern (ASTAT-Info Nr. 3/2016). Dabei stellt sich die Frage, ob die rechtlich verbindlichen persönlichen

Erklärungen mit den anonymen Erklärungen zwecks Feststellung der zahlenmäßigen Stärke der Sprachgruppen übereinstimmen (siehe unten Grafik 2, Öffentlich Bedienstete nach Sprachgruppe).

Bei den Staatsverwaltungen ist der Proporz in 40 Jahren Anwendung in geringerem Maß erreicht worden. Hunderte von Stellen, die der deutschen Sprachgruppe vorbehalten sind, scheinen derzeit als nicht besetzt auf (Quelle: Abt. Arbeit der Aut. Provinz Bozen). Im Staatsdienst ohne Polizei, Carabinieri und Heer sind 58,3% der Mitarbeiterinnen Deutsche, 39,3% Italiener und 2,4% Ladinier (ASTAT-Info Nr. 3/2016). Gut 6.000 der 8.860 Staatsbediensteten in Südtirol arbeiten bei der Polizei, den Carabinieri und dem Heer, die den Proporzbestimmungen zur Stellenbesetzung nicht unterworfen sind. Auch die Ministerien sind noch relativ „proporzresistent“, während Bahn und Post zwar sprachgruppenmäßig ausgeglichener sind, aber in letzter Zeit besorgniserregend viel Personal abgebaut haben. Aus welchen Gründen auch immer: der gesamte Bereich der inneren und äußeren Sicherheit bleibt eine Domäne der italienischen Sprachgruppe,

Grafik 2



worüber der Staat offensichtlich keinen weiteren Aufschluss geben will. Fazit: ohne Proporz wäre die noch 1976 bestehende Schieflage nicht einmal in diesem begrenzten Ausmaß ausgeglichen worden.

Bei der Anwendung des Proporz müssen außerdem die Folgen der Privatisierung von öffentlichen Unternehmen bedacht werden. Als in den 1980er Jahren eine Reihe staatlicher Körperschaften wie die Staatsbahnen und Post in Kapitalgesellschaften umgewandelt wurden, ist der Proporz in mehreren Verfassungsgerichtsurteilen auch für diese Körperschaften für rechtmäßig erachtet worden. Bei voll privatisierten ehemaligen Staatsdiensten wie der TELECOM war der Proporz hingegen nicht mehr anzuwenden (Bonell/Winkler 2010,

Anm. 4, 118-123). Das Problem der Privatisierung stellte sich aber auch beim Land. Die vom Land kontrollierten Gesellschaften privaten Rechts sind nicht dem Proporz unterworfen und weisen einen geringeren Anteil italienischsprachiger Beschäftigter auf. Somit wird der Proporz auch als Garantie betrachtet, dass Italienischsprachige in angemessener Zahl bei Wettbewerben für Lokalkörperschaften und öffentlich kontrollierte Unternehmen mit Sitz in Südtirol aufgenommen werden.

Bei der Verteilung von Sozialleistungen gemäß Proporz findet man beim ASTAT weniger klare Daten, zumal er eine immer geringere Rolle spielt. Die Verteilung der genehmigten Gesuche für Wohnbauförderung stellte sich 2012 nach Sprachgruppen so dar (vgl. Tab 3).

Tab. 4 – Genehmigte Gesuche zur Wohnbauförderung - 2012

	Deutsch	Italienisch	Ladinisch	Andere	Insgesamt
Neubau	549	24	35	-	608
Kauf	570	353	9	32	964
Kauf u. Wiedergewinnung	25	56	1	4	86
Wiedergewinnung	188	66	14	4	272
Insgesamt	1.332	499	59	40	1.930
Insgesamt in %	69,1%	25,7%	3,1%	2,1	100

Quelle: Landtagsanfrage Nr.5/7-2014 der Fraktion der GRÜNEN im Südtiroler Landtag. Die Kategorie „Andere“ umfasst ausländische Staatsbürger, die nicht zur Zugehörigkeitserklärung verpflichtet waren.

Wie steht nun die Bevölkerung heute zum ethnischen Proporz? Die klare Mehrheit, nämlich 57,3%, beurteilt den Proporz immer noch positiv (ASTAT Sprachbarometer 2014, 173-174), während gut ein Drittel den Proporz eher negativ beurteilt. Hauptgrund dafür ist die Befürchtung, dass der Proporz die Qualität der Dienstleistungen beeinträchtigen könne. Bei der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen befinden sich allerdings die Lokalkörperschaften Südtirols im inneritalienischen Vergleich immer im Spitzenfeld. 44% sind der Meinung, dass die Anwendung des Proporz die deutsche Sprachgruppe begünstige. Dies trifft jedoch nur insofern zu, als der Proporz den Deutsch- und Ladinischsprachigen gleiche Chancen beim Zugang zu den Stellen im öffentlichen Dienst einräumt. Zudem entpuppt er

sich mehr und mehr als Instrument, das gerade für die numerisch kleineren Sprachgruppen gleiche Chancen gewährleistet.

Fast die Hälfte der Südtirolerinnen sind der Meinung, der Proporz sei in einem „Europa ohne Grenzen“ überholt (Sprachbarometer 2014, 175), wobei 71% der italienischen Sprachgruppe diese Auffassung teilen.

Auch laut POLITIS-Umfrage zur Autonomiereform (Benedikter 2014, 131-134) lehnt eine knappe Mehrheit der deutschsprachigen Teilnehmenden die Abschaffung des Proporz ab, während immerhin 69% der Italienischsprachigen ihn abschaffen möchten. Was sollte an die Stelle des Proporz treten? Die Hälfte der Befragten meint: keine Zusatzanforderung. Die andere tritt

für eine strengere Zweisprachigkeitsprüfung als Zulassungsvoraussetzung im öffentlichen Dienst ein. Nun wird ganz ausgeblendet, dass der Proporz allen Sprachgruppen die gleiche Zugangschance bietet, also auch den zahlenmäßigen Minderheiten der Italiener und Ladiner. Hätte man z.B. 1976 nur die strenge Zweisprachigkeitspflicht für den gesamten öffentlichen Dienst ohne Proporz eingeführt, wären statistisch gesehen aufgrund der weit höheren Zahl von Bewerbern der deutschen Sprachgruppe mit „patentino“ weit mehr Angehörige der deutschen Sprachgruppe aufgenommen worden. 66% der Deutschen sehen den Proporz auch deshalb als Beitrag zum friedlichen Zusammenleben (ASTAT Sprachbarometer 2014, 176), während diese Meinung von nur 38,1% der Italienischsprachigen geteilt wird und die Mehrheit ihn abschaffen möchte.

Vergleicht man diese Einstellungen zum Proporz mit den realen Verhältnissen, wie sie die neuen ASTAT-Daten belegen (beim Staatsdienst 58,3% Deutsche und 39,3% Italiener ohne den Bereich Militär und Polizei, insgesamt also deutlich mehr Italienischsprachige als Deutschsprachige im Staatsdienst in Südtirol), klaffen Wirklichkeit und Wahrnehmung deutlich auseinander. Auch das von einem hohen Anteil der italienischen Sprachgruppe geteilte Argument „In einem Europa ohne Grenzen ist der Proporz überholt“ ist nicht stichhaltig. Wäre nämlich für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst in Südtirol nur mehr eine pauschal ermittelte Zweisprachigkeit und Berufsqualifikation für alle EU-Bewerber erforderlich, hätten die deutschsprachigen Bewerber rein zahlenmäßig mehr Chancen als die italienischsprachigen. Dies aus dem statistischen Umstand, dass es im Durchschnitt mehr Deutschsprachige mit Zweisprachigkeitsnachweis gibt als Italienischsprachige, dass es in der EU mehr Deutsch-Sprechende gibt, die auch Italienisch lernen können, als Italienisch-Sprechende. Die Konkurrenz für Südtirol-Italiener wäre höher, weshalb der Proporz einen gewissen Schutz für die Italienischsprachigen in einem „grenzenlosen Europa“ bildet.

Wer den Proporz als überholt betrachtet, muss die Wirkungen seiner eventuellen Abschaffung genau bedenken. Diese könnten genau das Gegenteil dessen bewirken, was sich Proporzgegner erwarten, z.B. bei der Chancengleichheit und beim Zusammenleben. Der Proporz hat seit 1976 (und für die Lokalverwaltungen schon früher) ohne Zweifel einen Bereich der öffentlichen Ressourcen – begehrte Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst, Mittel für die Kulturpolitik und Sozialwohnungen - aus dem ethnischen Wettbewerb herausgenommen. Durch die Anwendung einer starren, amtlich ermittelten Quote wurde sowohl Klientelismus wie parteipolitische Instrumentalisierung verhindert, die in Italien ansonsten nicht unüblich sind. Es gab in diesen 40 Jahren auch kaum Rechtsverfahren zum Proporz, auch nicht auf EU-Ebene. Beim Proporz ist der Vorrang der Prinzipien des kollektiven Minderheitenschutzes und der materiellen Gleichheit der Angehörigen verschiedener Sprachgruppen vor einzelnen individuellen Freiheitsrechten anerkannt worden (Art. 3 und Art. 6 der Verfassung). Man könnte auch anfügen: beim Proporz hat sich Alexander Langer klar geirrt. Der Proporz hat faktisch nicht nur für eine Befriedung ethnischer Spannungen geführt, sondern hat auch viele tausend Südtirolerinnen verschiedener Sprachgruppen am Arbeitsplatz und im Wohnbereich enger zusammengeführt, hat demnach Lebenswelten näher gebracht.

Der Proporz hat in Südtirol als Schlüssel für die gerechte Verteilung zwischen den Sprachgruppen hohe Symbolkraft. Die Verteilung von Lebenschancen wird allerdings in unserer Gesellschaft durch andere Faktoren, z.B. die Ungleichheit der Vermögensverteilung, wesentlich stärker beeinflusst. Vor dem Hintergrund der realen wirtschaftlichen Entwicklung bei Arbeitsmarkt, Einkommen und Vermögen muss auch der Stellenwert des Proporz neu betrachtet werden. Der Staat selbst relativiert (vgl. ASTAT, Öffentliche Bedienstete 2014) den Wert dieser Regel massiv, wenn er in nur drei Jahren (2011-2013) bei den in Südtirol tätigen Polizeikräften mehr als 1000 von 3000 Stellen streicht, obwohl die angezeigten Straftaten in diesem Zeitraum gestiegen sind. Was sind einige nach Proporz gleichmäßig verteilte Stellen gegen die plötzliche Streichung von 1000 Polizistengehältern?

„Never change a winning horse“, heißt es bei den Briten. Anders gesagt: Die Vorteile eines neuen Systems müssten die Nachteile einer eventuellen Aufgabe des alten Systems überwiegen. Doch wie könnte man dieses Instrument überhaupt reformieren?

Lässt sich der ethnische Proporz reformieren?

Anknüpfend an einige Betrachtungen zur aktuellen Entwicklung beim öffentlichen Dienst und zur Beurteilung des Proporz seitens der Bevölkerung (ASTAT, Sprachbarometer 2014) stehen hier denkbare Alternativen zur Diskussion, die den Proporz in naher oder mittlerer Zukunft ersetzen könnten. Dabei sei an die drei wichtigsten Anwendungsbereiche des Proporz erinnert. Er gilt vor allem als Verteilungsschlüssel der Stellen im öffentlichen Dienst (inkl. Staatsdienst mit Ausnahme der Polizei und Streitkräfte), bei der Vergabe einiger Sozialleistungen (vor allem im Sozialwohnbau, aber auch bei den Kulturbeiträgen) und bei der Besetzung politischer Vertretungsorgane und der Kollegialorgane der öffentlichen Körperschaften. Am ehesten kann der Proporz bei den Sozialleistungen zurückgesetzt werden, wo ohnehin schon jetzt der Bedarf das wichtigste Zuteilungskriterium bildet. In diesem Sinn kann Art. 15 ASt. abgeändert und die Zuteilung öffentlicher Mittel „im direkten Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppe und mit Bezug auf den Bedarf“ auf die Mittel für kulturelle Zwecke beschränkt werden.

Bei der Besetzung der Kollegialorgane und Kommissionen des öffentlichen Dienstes wird man bei Geltung des Sprachgruppenprinzips kaum auf ein Quotensystem verzichten können. Zu diesem Zweck könnte, bei Abschaffung des Proporz im öffentlichen Dienst und der damit verbundenen Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung, eine eigene Form der „Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung“ eingeführt werden. Im Parlament Nordirlands z.B. erklärt sich jeder Abgeordnete bei Amtsantritt ad hoc als „Nationalist“, „Unionist“ oder „other“ und darf höchstens einmal pro Legislatur seine Zugehörigkeit wechseln. Da die Alpenbewohner

gemeinhin konservativer sind, könnte man auf dieses „Recht auf Wechsel“ in Südtirol durchaus verzichten. Somit konzentriert sich die Diskussion um die Reform des Proporz im Autonomiestatut auf den Stellenproporz beim lokalen und staatlichen öffentlichen Dienst. In Südtirol ungewöhnlich ist der Umstand, dass die Zweisprachigkeit eines Bewerbers für den öffentlichen Dienst ganz unabhängig vom jeweils angestrebten Arbeitsplatz erfolgt. In anderen mehrsprachigen Regionen erfolgt er arbeitsplatzbezogen. Eine Person kann über eine allgemeine Kenntnis der zweiten Landessprache verfügen, aber keine Ahnung von der Fachsprache in seinem Berufsfeld haben. Heute geht man davon aus, dass er diese „on the job“ erwerben wird, doch ist es in der Praxis im Staatsdienst tatsächlich so? Aus diesem Grund erfolgt in vielen mehrsprachigen Ländern der Sprachtest für amtliche Zwecke erst in Verbindung mit Aufnahmetests und Wettbewerb. Die Zweisprachigkeitsprüfung allein ist nicht die ideale Methode zur Gewährleistung eines durchgängig zweisprachigen öffentlichen Dienstes, vor allem im Publikumsverkehr. Zusätzliche, arbeitsplatzbezogene Tests, eben ein zweisprachiger Wettbewerb, sind zweckgerechter. Dieser Modus wäre anspruchsvoller als der heutige Modus der öffentlichen Wettbewerbe in Südtirol. Obwohl er die effektive Zweisprachigkeit fördern, den Proporz abbauen und die Bedeutung des Zweisprachigkeitsnachweises zurücksetzen würde, wäre mit mehr Widerstand in der italienischen Sprachgruppe zu rechnen.

Als Alternativen zum heutigen Stellenproporz sind eigentlich nur drei zu nennen, wobei auch Kombinationen dieser Aufnahmeverfahren denkbar sind:

1. die ersatzlose Aussetzung des Proporz, zumindest auf Zeit und beschränkt auf einige Bereiche. Es gilt nur mehr die Fachqualifikation und der Zweisprachigkeitsnachweis (laut EuGH-Urteilen auch andere Zertifikate außer dem Südtiroler „patentino“);
2. die Ersetzung des Proporz durch eine Verstärkung des Kriteriums der Ansässigkeitsdauer im Land;
3. die Ersetzung des Proporz mit einer Verstärkung der sprachlichen Qualifikation als Zulassungs- und Wettbewerbskriterium.

Die **erste Variante**, in Form der zeitweisen Aussetzung des Proporz in verschiedenen Bereichen, wird von den GRÜNEN, von Open Democrat und Senator Palermo vorgeschlagen: für eine bestimmte Zeit soll der Proporz ausgesetzt werden, um die Auswirkungen auf die Verteilung der Stellenvergabe nach Sprachgruppen zu beobachten. Auch Tila Mair (vgl. Interview in diesem Band) spricht sich dafür aus, bei den gering qualifizierten öffentlichen Stellen und im Gesundheitswesen auf den Proporz zu verzichten. Besonders die Qualifikation solle entscheiden, wobei die Zweisprachigkeit ohnehin nachgewiesen werden müsse. Mit dem Verzicht auf eine stärkere Betonung der Zweitsprachbeherrschung würde man allerdings bei dieser Option eine Chance auf mehr Qualität der Zweisprachigkeit und mehr Motivation beim Zweitspracherwerb vergeben.

Die **zweite Variante** würde die Zuteilung von Stellen im öffentlichen Dienst in Südtirol stärker als bisher an die Dauer der Ansässigkeit des Bewerbers in Südtirol knüpfen. So gilt etwa für Nicht-EU-Bürger zwecks Zugang zu Sozialleistungen wie dem Wohngeld eine fünfjährige Anwartschaft mit ununterbrochener Ansässigkeit, die bei EU-Bürgerinnen nur sechs Monate beträgt. Für die Bewerbung für eine Stelle im öffentlichen Dienst in Südtirol spielt die Ansässigkeit derzeit keine Rolle. Eine nur kurze Frist wäre überdies wirkungslos. Andererseits würde die Einführung einer Mindestdauer der Ansässigkeit als Zulassungskriterium für eine Stelle im öffentlichen Dienst unweigerlich gegen die EU-Regeln zur Arbeitnehmer-Freizügigkeit verstoßen. Der Schutz des lokalen öffentlichen Dienstes vor zu viel Wettbewerb von außen mag verständlich sein, doch die strengen EU-Regeln für die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen gelten eben auch für Südtirol. Außerhalb des Landes profitieren auch viele Südtiroler von diesem europäischen Grundrecht.

Bleibt noch die **dritte Variante**, nämlich die Verstärkung der sprachlichen Qualifikation als dritte wesentliche Zulassungsvoraussetzung für den öffentlichen Dienst in Südtirol. Heute wird entsprechend der vier Laufbahnen ein in vier Kategorien A-B-C-D unterteilter Zweisprachig-

keitsnachweis verlangt. Mit 2014 haben 38,3% der Südtirolerinnen insgesamt angegeben, diesen Nachweis zu besitzen, bei der italienischen Sprachgruppe waren es 30% (ASTAT, Sprachbarometer 2014, 101). Dabei sind nur rund 20% der Erwerbstätigen Südtirols im öffentlichen Dienst beschäftigt. Nach EuGH-Rechtsprechung und entsprechenden DFB kann dieser Nachweis auch mit Zertifikaten anderer anerkannter Institutionen außerhalb des Landes erbracht werden (z.B. Goethe- und Dante-Institut-Zertifikate). Es handelt sich immer um ein allgemeines Sprachenzertifikat, keine auf den speziellen Arbeitsplatz bezogene Sprachprüfung.

In der heutigen Praxis richtet sich die Wettbewerbssprache nicht nach der ausgeschriebenen Stelle, sondern nach dem Bewerber. Dieser kann am Tage der schriftlichen Prüfung entscheiden, ob er oder sie die Prüfungen in italienischer oder in deutscher Sprache absolvieren möchte. Diese Entscheidung muss nicht im Vorhinein formalisiert werden, sondern wird implizit bei Erhalt des Fragenkatalogs getroffen. Die Sprache der schriftlichen Prüfung entspricht jener der mündlichen Prüfung. Dies bedeutet, dass die von der Bewerberin gewählte Sprache nicht der Sprachgruppenzugehörigkeit, der Muttersprache oder der ausgeschriebenen Stelle entsprechen muss. Man kann bei einem Wettbewerb ganz frei entscheiden, ob man die italienische oder die deutsche Sprache bevorzugt, m.a.W. ein deutschsprachiger Südtiroler, der sich der italienischen Sprachgruppe zugeordnet hat, kann sich für eine der italienischen Sprachgruppe vorbehaltene Stelle bewerben und den Wettbewerb auf Deutsch ablegen. Eigentlich im Widerspruch zur Logik der Stellenbesetzung in Südtirol.

Bei der Aufnahme in den öffentlichen Dienst in Südtirol erfolgt also kein Test, ob der Bewerber auch fachspezifisch die Zweit- oder eventuell auch Drittsprache für die ausgeschriebene Stelle beherrscht. Es genügt der allgemeine Zweisprachigkeitsnachweis gemäß entsprechender Laufbahn. Will man das Kriterium der Sprachbeherrschung verstärken, kann der Wettbewerb durchaus in zwei Landessprachen abgehalten werden. Damit hätte der Bewerber auch seine sprachliche Qualifikation bezogen auf den konkreten, angestrebten Ar-

beitsbereich nachzuweisen. Den Wettbewerb würden jene Bewerberinnen gewinnen, die sich dafür sowohl fachlich wie sprachlich am besten eignen. Vor allem bei den oberen Laufbahnen der Verwaltung würde diese Art Wettbewerb Sinn machen. Der Mehraufwand für einen solchen Wettbewerb ließe sich mit den besonderen Erfordernissen eines mehrsprachigen Landes begründen. Das vorgeschlagene Verfahren ähnelt jenem der Aufnahme in die oberen Beamtenlaufbahnen bei der EU. Noch verstärkt werden könnte das Sprachkriterium durch eine periodisch zu wiederholende Sprachprüfung, um das „Einrosten“ der Zweitsprache bei Nichtverwendung zu verhindern, also das „patentino“ ganz im Stil der regelmäßigen Erneuerung des „Patents“ (Südtirolerisch für Führerschein).

Eine Variante zu dieser Lösung bietet die von Alberto Bistarelli in die Diskussion gebrachte Möglichkeit, den allgemeinen Stellenproporz im öffentlichen Dienst beizubehalten, die einzelnen Stellen jedoch nach jeweiligen Sprachen (nicht Sprachgruppen) auszuschreiben. Dies bedeutet, dass eine der Quote der deutschen Sprachgruppe zuzurechnende Stelle mit einem Wettbewerb in deutscher Sprache besetzt würde, eine „italienische Stelle“ hingegen mit einem Wettbewerb in italienischer Sprache. Jeder könnte sich für jede Stelle bewerben. Wiederum würde die Qualifikation und Sprachbeherrschung des Bewerbers unabhängig von seiner konkreten Zugehörigkeit bzw. Zugehörigkeitserklärung entscheiden. Die Zweisprachigkeit im Dienst wäre gesichert, die individuelle Zweisprachigkeitszugehörigkeitsprüfung könnte entfallen. Allerdings würde die arbeitsplatzbezogene Sprachqualifikation der Bewerberin weniger genau erhoben als beim zweisprachigen Wettbewerb.

Gewinnen würden bei diesen mit Sicherheit EU-konformen Lösungen auf jeden Fall die Bürgerinnen, weil die öffentlichen Dienste in höherem Maß zweisprachig wären. Durch die Fokussierung auf Sprache und Qualifikation würden Südtiroler auch einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Mitbewerbern aus anderen Regionen und EU-Ländern bewahren: Denn wo in der EU lassen

sich Grundlagen- und fachspezifische Kenntnisse auf Deutsch und Italienisch besser erwerben als in Südtirol? Für den Schutz der ethnischen Minderheiten – Kern und Auftrag der Südtiroler Autonomie – würde sich dieses Verfahren deshalb rechtfertigen lassen, weil ein in den Landessprachen optimal funktionierender öffentlicher Dienst wichtiger ist als die „Reservierung“ von Arbeitsplätzen für die aus dem Land stammenden Menschen. In diesem Sinn müssen dann sowohl das Statut als auch die Durchführungsbestimmungen abgeändert werden. Denkbar wären auch Kombinationen der hier angerissenen Reformoptionen, etwa im Sinne: zweisprachiger, arbeitsplatzbezogener Wettbewerb und periodische Erneuerung des Sprachnachweises.

„Never change a winning horse“ heißt es bei den Briten, was auch für das Instrument des Proporz in Südtirol gelten mag. Die Vorteile jeder neuen Regelung müssen zumindest die Risiken der Aufgabe dieses eigentlich bewährten Verfahrens aufwiegen.

Zur Vertiefung

Karl Gudauner (2013), *Zu Unrecht verteufelt. Eine Zwischenbilanz zum Proporz als Garantieinstrument*, in: Günther Pallaver (Hg.), POLITIKA 13 – Jahrbuch für Politik, RAETIA, Bozen. 181-220

ASTAT (2015), *Südtiroler Sprachbarometer 2014*, Bozen
ASTAT-Info Nr.3/2016, *Öffentlich Bedienstete 2014*, Bozen

Lukas Bonell/Ivo Winkler (2010), *Südtirols Autonomie*, Autonome Provinz Bozen, 90-146

Giovanni Poggeschi (2005), *Der ethnische Proporz*, in: Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk, *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie*, EURAC, Nomos, Baden-Baden, 322-331

WIKIPEDIA, *Zur Geschichte des Proporz*, URL: www.wikipedia.de. Zugriff: 5.5.2016

Thomas Benedikter (2014), *Ein Meinungsbild zur Autonomiereform*, in: Thomas Benedikter, *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie*, POLITIS-SBZ, Bozen, 125-141

Blog Brennerbasisdemokratie, URL: www.brennerbasisdemokratie.eu



„Ein zeitgemäßes Statut muss auch die demokratische Möglichkeit der Selbstbestimmung verankern.“

Gespräch mit Simon Constantini

Simon Constantini, Brixen, leitet seit über 10 Jahren den Blog www.brennerbasisdemokratie.eu, einen der meistgelesenen Blogs Südtirols, der sich schwerpunktmäßig mit Südtirol-Politik befasst.

Die Selbstbestimmung steht nicht auf der Tagesordnung. Ist der Ausbau der Autonomie ein unvermeidlicher Zwischenschritt zur Selbstbestimmung?

Constantini: Der Autonomieausbau ist ein wichtiger und wahrscheinlicher Schritt, aber nicht wirklich ein zwingender Zwischenschritt. Katalonien ist sowohl ein Beispiel für, als auch gegen diese These. Katalonien hat den Ausbau seiner Autonomie versucht, ist aber von Madrid abgeblockt worden. Diese Ablehnung hat dann massiv zur jetzigen Unabhängigkeitsbewegung beigetragen. In Katalonien hat es einen Versuch des Autonomieausbaus gegeben, das ist jedoch nicht gelungen.

Die Mehrheit der italienischen Sprachgruppe muss hinter einem eventuellen Ausbau der Autonomie stehen, vor allem auch hinter einem neuen Verhältnis der Provinz zu Staat und Region, aber auch bei internationalen Regelungen. Wird das gelingen?

Constantini: Es ist nicht klar, ob es für diesen Ausbau eine Mehrheit jeder Sprachgruppe notwendigerweise

braucht. Wünschenswert ist der Konsens. Der ganze Prozess muss so angegangen werden, dass sich keine der drei Sprachgemeinschaften benachteiligt fühlt. Das kann im derzeitigen Konvent nicht festgestellt werden, sondern allenfalls in einer allgemeinen Erhebung. Bei den ASTAT-Befragungen geht es darum, die Zufriedenheit mit der Staats- und Landesverwaltung zu erheben. Die meisten Italiener zeigen sich zufrieden mit der Landesverwaltung. Man kann davon ausgehen, dass der Autonomieausbau von den meisten Italienern gewünscht wird.

Ein wichtiges Thema des Konvents wird das Verhältnis zum Staat sein: soll die Möglichkeit der Selbstbestimmung im Statut verankert werden?

Constantini: Es gibt Möglichkeiten, die Loslösung Südtirols von Italien im Statut zu verankern, auch wenn der Südtirol-Konvent die Selbstbestimmung als solche letztendlich nicht zum Thema hat. Ein zeitgemäßes Autonomiestatut sollte diese demokratische Möglichkeit bieten. Dies ist zurzeit vielleicht schwer durchsetzbar, doch jeder Reform gehen entsprechende politische Forderungen voran. Man sollte diese Forderung gegenüber Rom erheben und versuchen, sie durchzusetzen.

Wie stark sollen die Zuständigkeiten der Autonomen Provinzen erweitert werden?

Constantini: Unser Land sollte möglichst viele Zuständigkeiten erhalten. Bei der Festlegung dieser Zuständigkeiten sollte man eher umgekehrt als bisher vorgehen: nämlich festlegen, welche Kernbereiche noch beim Staat verbleiben. Bei der Verfassungsreform von 2001 war dies bereits der Fall. Auch bei der Außenpolitik sollte man zumindest eine konkurrierende Zuständigkeit erhalten.

Ein seltener Aspekt bei Territorialautonomien ist die Zuständigkeit der Region beim Zivilrecht wie etwa in Katalonien. Inwiefern ist dies für Südtirol sinnvoll?

Constantini: Man kann sich das sehr gut für Südtirol vorstellen. Alles, was die Gesetzgebung näher an die Menschen bringt, ist wünschenswert. In vielen Bereichen des Zivilrechts könnten wir eigene Akzente setzen. Die

Debatte um aktuelle Themen des Zivilrechts ist in Südtirol aus dem Grund ausgeschaltet, weil es in der Landespolitik keine Rolle spielt. Für die gesellschaftspolitische Diskussion wäre es aber auch für uns erstrebenswert, z.B. über Reformen im Familienrecht (eheähnliche Partnerschaften, Homo-Ehe), im Wirtschafts- und Steuerrecht und im Arbeitsrecht zu diskutieren.

BBD schlägt eine eigene Vertretung Südtirols bei internationalen Wettbewerben vor. Wie kann man sich eine solche Eigenständigkeit im Sport vorstellen?

Constantini: Es gibt zahlreiche Regionen, die schon ähnliche Rechte genießen. Katalonien und das Baskenland haben bei manchen kleineren Sportarten die Möglichkeit, sich mit eigenen Teams zu präsentieren. Anfangen könnte man bei typischen „Südtiroler“ Sportarten, deren italienisches Nationalteam fast nur aus Südtirolern besteht. Dann gibt es ausgeprägtere Modelle wie Schottland, Wales, England, Nordirland und die Färöer, die ihre eigenen Fußballteams haben. Man will nach außen hin als Sportnation wahrnehmbar sein. Dies hat aber auch mit nationalen Loyalitäten zu tun. Eine solche Vertretung wäre für die Südtiroler eine gemeinsame Projektionsfläche für eine besondere regionale Identität. Sport steht in enger Verbindung mit Politik, ob man will oder nicht. Es muss aber keine Verpflichtung für die Sportler bestehen, jeder Sportler sollte sich vielmehr frei entscheiden können. Dadurch kann die Attraktivität der Eigenstaatlichkeit sogar gesenkt werden.

Ist die Kontrolle der Migration in autonomen Regionen möglich und wünschenswert?

Constantini: Die Festlegung der Grundregeln für die Migration ist heute auf EU-Ebene anzusiedeln, dann sollte ihre Umsetzung auf regionaler Ebene erfolgen. Ein autonomes Land sollte die Befugnisse, die derzeit dem Staat vorbehalten sind, selbst wahrnehmen, nicht nur beschränkt auf die soziale Integration der Migranten, sondern auch konkurrierend bei der Steuerung der Zuwanderung und den Entscheidungen zu deren Kontrolle. Südtirol sollte auch die Kriterien zur Vergabe der Staatsbürgerschaft mitbestimmen können: Wenn jemand z.B. in Südtirol die Staatsbürgerschaft erlangen

will, sollte er die Möglichkeit erhalten, die entsprechenden Tests auch auf Deutsch abzulegen. Hier spielt auch die regionale Bürgerschaft herein. Staatsweite Quotenregelungen pro Region sind notwendig und sinnvoll, doch sollten die Regionen dabei mitentscheiden.

Wie soll sich die Institution Region ändern? Abschaffen, weiter aushöhlen, aufwerten, so wie es die Trentiner gerne hätten?

Constantini: Die meisten Südtiroler können sich mit der Region nicht identifizieren. Dies geht aus allen Umfragen, aus den Positionen der Parteien und dem Wahlverhalten hervor. Deshalb sollte die Region überwunden werden. Die Trentiner sehen die Region als Rettungsanker für ihre Autonomie. Sie müssten etwas selbstbewusster sein und ihre eigene Autonomie verteidigen. Dieser Schritt ist nur über Verhandlungen zu erreichen. Man könnte auch eine Volksbefragung dazu organisieren und dann die Abschaffung immer wieder gegenüber Trient und Rom fordern. Die Frage kann nur vom Parlament entschieden werden. Man kann das nur durch politischen Druck erreichen.

Bei der Region schlagen drei Trentiner Rechtsprofessoren eine Art „Union von zwei autonomen Gemeinschaften Bozen und Trient“ vor, ohne Gesetzgebungskompetenzen, als bloßes Dachorgan der Zusammenarbeit.

Constantini: Ich sehe nicht den Sinn dieser Konstruktion. Eher ein schlecht versteckter Versuch, sich weiter anzukoppeln. Eigentlich braucht es diesen Überbau nicht mehr. Die Region könnte aber auch in die Euroregion überführt werden, d.h. durch die EUREGIO ersetzt werden. Genauso wenig sinnvoll würde ich z. B. die Bildung einer neuen Klammer zwischen Nord- und Südtirol halten, die dann wieder mit eigenen Institutionen mit dem Trentino zusammenarbeitet. Ich sehe nicht den Sinn solch über- und untergeordneter Klammern.

Braucht es noch den Proporz für den Minderheitenschutz?

Constantini: Man könnte den Proporz schon abschaffen. Er ist nicht so sehr wegen der Förderung der Zweisprachigkeit im öffentlichen Dienst eingeführt

worden, sondern weil die Minderheiten vom öffentlichen Dienst ausgeschlossen waren. Man könnte heute sagen: eines ist die Mehrsprachigkeit, dieser Aspekt der Qualifikation muss stärker betont werden, und etwas anderes der gleichberechtigte Zugang. Bei der Zweisprachigkeit müsste periodisch auch der Stand der Sprachbeherrschung überprüft werden, denn die zweite Sprache wird nach Antritt der Stelle oft vernachlässigt. Vielleicht könnte man den Bürgern eine erweiterte Möglichkeit geben, Beschwerde einzulegen, wenn man nicht die eigene Muttersprache verwenden kann. Unter solch verbesserten Voraussetzungen im öffentlichen Dienst hätte ich keine Bedenken, den Proporz zu überwinden.

Wäre der Wegfall der individuellen Zugehörigkeitserklärung ein Nachteil für den Minderheitenschutz?

Constantini: Heute schon ist die Zugehörigkeitserklärung verzerrend, weil man in der öffentlichen Wahrnehmung viel öfter über die Sprachgruppen spricht als über die tatsächlichen Sprachkenntnisse. Das ASTAT-Sprachbarometer zeigt einen deutlichen Unterschied zwischen den erklärten Zugehörigkeiten und den tatsächlich beherrschten Sprachen auf. Es wäre zielführender, als Grundlage für eine gute Sprachpolitik, die reale Sprachkenntnis genau zu erheben, als eine Erklärung, bei der sich jeder selbst zuordnen kann. Diese Erklärung sagt für die Politik einfach zu wenig aus.

Würde das Sprachgruppenprinzip als Grundlage unserer Autonomie entfallen, wenn man auf die Zählung verzichtete?

Constantini: Nein, man kann auf jeden Fall den zahlenmäßigen Umfang der Sprachgruppen statistisch erheben. Die Befragten können sich dort anonym zuordnen. Bei einer anonymen Erhebung gelingt die Erfassung der tatsächlichen Sprachkenntnisse besser.

Soll der Art. 19 ASt. so abgeändert werden, dass eine mehrsprachige Schule in Südtirol eingeführt werden kann?

Constantini: Grundsätzlich kann ich mir das sehr wohl vorstellen, wenn man sich das katalanische Modell vor

Augen hält, das eine Gesamt- und Einheitslösung darstellt. Es gibt nur ein Schulmodell in Katalonien. Darin ist die katalanische Sprache dominierend, aber alle Schulen und Schulstufen müssen ein Mindestmaß an Unterrichtsstunden auf Spanisch anbieten. Auf Südtirol umgelegt würde das bedeuten, eine Schule zu schaffen, in der — beispielsweise — zu 70% der Unterricht auf Deutsch stattfindet und zu 30% auf Italienisch, also eine asymmetrische Aufteilung. Damit hätten die Italiener bedeutend mehr Deutsch-Unterricht, was sie ja wünschen, und auch die Deutschen hätten mehr Italienisch-Unterricht, den sie angeblich brauchen, aber nicht im selben Ausmaß. Das alles ohne Segregation der Schüler. Es braucht aber wie in Katalonien flankierende Maßnahmen. Wenn wir uns erinnern, wie zögerlich der Staat die Zweisprachigkeit bisher umgesetzt hat, bin ich nicht so zuversichtlich, dass das reibungslos funktioniert. Doch für eine beliebige Abänderung des Art. 19 trete ich nicht ein.

Wie kann die ethnische Konkordanzdemokratie gestärkt werden, also die Vertretungsrechte der stärksten politischen Gruppen aller Sprachgruppen im Landtag und in der Landesregierung?

Constantini: Zweifellos braucht es in Südtirol einen starken Parlamentarismus, denn wir sind ein vielfältiges Land. Das kann man übers Statut regeln, muss es aber nicht. Wichtig wäre es, die politische Vertretung durch ein neues Wahlgesetz zu stärken, z.B. mit Panaschieren und Kumulieren. Konkordanz ja, doch auch im Heimatland der politischen Konkordanz, der Schweiz, ist das nicht gesetzlich geregelt, sondern geschieht seitens der Parteien freiwillig. Es sollte vielmehr das Kollegialitätsprinzip verankert werden. Über die verstärkte Kollegialität könnte man zur Konkordanz finden. In der Schweiz ist es ausschlaggebend, dass die Bevölkerung das Initiativ- und Vetorecht über Volksabstimmungen ausüben kann.

Seit 2011 sind die Einnahmen des Landes massiv durch die Regierung in Rom gekürzt worden, z.T. in Verletzung bestehender Abmachungen bzw. des Autonomiestatus selbst. Kann die Finanzhoheit eine Lösung sein?

Doch kann sich Südtirol der Pflicht, den Staat und den Finanzausgleich mit den ärmeren Regionen mitzutragen, entziehen?

Constantini: Nein, es braucht die interregionale und die internationale Solidarität. Man sollte sich nicht ausklammern, sondern klare Verhältnisse schaffen. Der Zentralstaat sollte nicht mehr in die Finanzautonomie eingreifen dürfen, sich nicht einfach willkürlich bei Sparmaßnahmen im Zuge der Haushaltssanierung an den Südtiroler Einnahmen bedienen können. Es sollte eine gewisse Quote der gesamten Staatsschulden errechnet werden, die den Regionen zuzurechnen ist. Südtirol sollte dann seine Quote selbstständig abtragen können und wäre dann nicht mehr verpflichtet, einen weiteren Beitrag für die Staatsschulden des Zentralstaats zu übernehmen. Italien scheint seine Pflicht zur Reduzierung der Staatsschulden nicht wirklich wahrzunehmen. Wir müssen aber laufend einen Beitrag dazu leisten, dass der Staat die hohen Zinsen auf die Staatsschulden bedienen kann.

Die Zweisprachigkeit bei den Produktetiketten hat immer wieder Anlass zu Klagen gegeben. BBD hat immer wieder auf die praktische Machbarkeit solcher Etikettierung hingewiesen. Ist dies eine Lücke im Autonomiestatut?

Constantini: Dieser Aspekt wird im Autonomiestatut nicht ausdrücklich erwähnt: Andererseits ist der Landtag nicht diesbezüglich tätig geworden, obwohl Art. 99 vorsieht, dass Deutsch und Italienisch gleichgestellt sind. Auch die Handelskammer hat darauf hingewiesen, dass Handlungsbedarf besteht und in einem Landesgesetz die Gleichberechtigung auch im Sinne des Konsumentenschutzes geschaffen werden sollte. Geschehen ist bisher nichts. Im neuen Autonomiestatut muss das unbedingt berücksichtigt werden. Für ladinische Etiketten könnte man zudem Förderungen vergeben. Darüber hinaus sollte man auch Produktgruppen definieren, deren Etiketten zwangsläufig zweisprachig sein müssen.

Das ist beispielsweise bei den Pharmaka der Fall, wird aber auch nicht immer eingehalten.

Constantini: Die jetzige Lösung mit dem Ausdruck des

Beipackzettels durch den Apotheker auf Verlangen des Kunden ist keine gleichwertige Lösung. Der Beipackzettel müsste eigentlich immer dabei sein. Hier hat man vor den Pharmakonzernen kapituliert. Doch die Praxis in der Schweiz beweist, dass dreisprachige Beipackzettel möglich sind, sogar in Finnland sind alle Beipackzettel zweisprachig. Es gibt auch nicht mehr italienischsprachige Schweizer als deutschsprachige Südtiroler.

Wo muss man bei den Mängeln in der Praxis der Zweisprachigkeit ansetzen? Beim Statut, bei den Durchführungsbestimmungen oder bei der Umsetzung?

Constantini: Dies ist ein Beispiel dafür, dass Statut und Durchführungsbestimmungen allein nicht ausreichend sind. Es kommt auf den Willen und die Beharrlichkeit an, das umzusetzen. Die Autonomie hat auf diesem Gebiet oft versagt. Im Sprachbarometer 2014 ist eine erhebliche Verschlechterung der Zweisprachigkeit im öffentlichen Dienst im Vergleich zu 2004 festgestellt worden.

Wie geht es bei der Toponomastik weiter?

Constantini: Das Toponomastikgesetz ist bekanntlich von der Regierung angefochten worden. Das wirft kein gutes Licht auf die Anwendung der Autonomie. Hier wurde eine primäre Gesetzgebungskompetenz wahrgenommen und ein Landesgesetz im Konsens der Regierungsparteien verabschiedet. Wenn nun Rom trotz dieses Konsenses in Bozen ein Landesgesetz anführt, ist dies ein Angriff auf die Autonomie. Wenn das Statut nicht einmal diese getroffene Kompromisslösung bei den Ortsnamen erlaubt, müsste das Statut in diesem Sinne angepasst werden.



LH Kompatscher, Finanzminister Padoan, LH Rossi nach Unterzeichnung des „Sicherungspakts“

Steuerhoheit oder Landesfinanzen am staatlichen Tropf?

Eine solide, stabile und ausreichende Finanzierung der Autonomen Provinz ist Grundlage für die konkrete Ausübung der breiten Palette an Zuständigkeiten des Landes. Der Ausgabenautonomie steht der grundsätzliche Anspruch gegenüber, die Einnahmenseite möglichst eigenständig zu regeln. Da sich der Landeshaushalt im Wesentlichen aus den im Land eingehobenen Steuern speist, könnte eine weitreichende Steuerhoheit Teil eines konsequenten Autonomiekonzeptes sein. Südtirol ist allerdings Teil des stark zentralistisch gestalteten Steuersystems Italiens und Teil eines hochverschuldeten Staats. Mehr Steuerautonomie oder gar Steuerhoheit des Landes sind dadurch engere Grenzen gesetzt als in einem föderalistisch geprägten Steuersystem wie jenem der Schweiz. Neben der Steuerhoheit gibt es aber auch andere Wege zu mehr Autonomie bei den Finanzen.

Die bisherige Finanzierung der Autonomie

Jahrzehntlang hat Südtirol (und das Trentino) über ein im Vergleich zu anderen Regionen Italiens vorteilhaftes Finanzsystem verfügt. Seit 1990 bemaßen sich die Einnahmen des Landes, ausgehend vom Abkommen zwischen Bozen, Trient und Rom (Staatsgesetz Nr. 386 vom 30. November 1989), an dem in Südtirol verbuchten Aufkommen der staatlichen Steuern. Davon wurden den beiden Provinzen nicht 100% zugebilligt wie der Region Sizilien, aber immerhin gut 90%. Dies galt auch für die Region Aostatal. Zwei Zehntel der in der Region eingehobenen Mehrwertsteuern flossen an die Autonome

Region Trentino-Südtirol, zusammen mit einigen geringeren Anteilen des Steueraufkommens. Das vom Staat einbehaltene Zehntel des regionalen Staatssteueraufkommens wurde mit zwei Gründen gerechtfertigt: Zum einen zur Deckung der Kosten der Steuerehebung selbst, also für Personal und Sachaufwand der Finanzämter in Südtirol und dem Trentino. Zum anderen für die vom Staat vor Ort im Rahmen seiner verbliebenen Befugnisse getätigten Ausgaben, wie z.B. für die derzeit 8.860 Staatsangestellten. Die autonomen Provinzen verfügen zudem – im Unterschied zu den Regionen mit Normalstatut – über weitgehende Ausgabenautonomie. Zwar galten bisher auch für Südtirol die Grundsätze des Stabilitätspaktes und einige gesamtstaatlich ver-

fügten Ausgabenbeschränkungen, doch kann das Land im Großen und Ganzen seine Ausgaben frei gestalten, und dies ist in Italien alles andere als selbstverständlich. Diese Finanzierungsregelung hat in den 1990er Jahren umgehend dazu geführt, dass Südtirol zum Netto-Empfänger bei den öffentlichen Finanzen wurde. Was bedeutet dies? In der Gegenüberstellung und Verrechnung aller öffentlichen Einnahmen- und Ausgaben aller in Südtirol tätigen Regierungsebenen ergab sich bis 2009 ein positiver Gesamtsaldo zugunsten Südtirols. Mit anderen Worten: Alle in Südtirol getätigten Ausgaben der öffentlichen Hand (Staat, Region, Land, Gemeinden usw.) zusammengerechnet, aber ohne Doppelzählungen, übertrafen sämtliche im selben Bezugsjahr in Südtirol generierten öffentlichen Einnahmen an Steuern und Abgaben. Das kann mit der Situation eines Entwicklungslandes verglichen werden, das permanent aus dem Ausland Finanzhilfen bezieht, mit dem kleinen Unterschied: Südtirol ist - gemessen am BIP pro Kopf - inzwischen die wohlhabendste „Region“ Italiens.

Südtirol (und das Trentino) war mit dieser Regelung zwei Jahrzehnte lang nicht nur vom interregionalen Finanzausgleich zugunsten Südtaliens ausgeklammert, sondern trugen auch zu den zentralen, nicht aufteilbaren Lasten und Ausgaben des italienischen Staats nichts bei, wie etwa zum höchst aufwändigen Schuldendienst. Dies ist eine auch für autonome Regionen außergewöhnliche Regelung, die sogar in Bundesstaaten wie Deutschland und Österreich keine Entsprechung findet. Dort müssen reichere Bundesländer wie Tirol oder Bayern nicht nur den zentralen Staatsapparat mitfinanzieren, sondern auch in den Finanzausgleich zugunsten ärmerer Bundesländer einzahlen. Dies ist bei der Einschätzung der neuen, seit 2015 geltenden Finanzierungsregelung der autonomen Provinzen Bozen und Trient zu berücksichtigen.

Obwohl Südtirol finanzpolitisch gesehen kein großes Gewicht hat (rund 1% der Steuereinnahmen Italiens), konnte ein solches System bei der extrem hohen Gesamtverschuldung des Staats keinen Bestand haben. Spätestens seit Ausbruch der Wirtschaftskrise 2008 mit damals bedrohlich steigenden Zinsen auf die Staats-

schulden sahen sich die Regierungen in Rom (zuerst Berlusconi, dann Monti und Letta) gezwungen, auch bei den Regionen mit Sonderstatus das Skalpell anzusetzen. Dies geschah zunächst mit dem rechtsstaatlich korrekten, vom Autonomiestatut (Art. 104 ASt.) vorgesehenen Verfahren eines einvernehmlichen Abkommens, später durch einseitige Kürzungen, die zu Recht vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten wurden.

Mit dem am 30. November 2009 besiegelten „Mailänder Abkommen“ war es den beiden Landeshauptleuten Durnwalder und Dellai zunächst gelungen, weiterreichende Kürzungen durch den Staat abzuwenden und die Substanz der Finanzquellen der autonomen Provinzen zu retten. Zusammen verpflichteten sich Trient und Bozen zwar zu einer Entlastung des Staatshaushalts von 1500 Mio. Euro (750 Mio. pro Provinz), doch Ausgleichszahlungen des Staats und Zusatzeinnahmen hielten die Einschnitte in engen Grenzen. In der Folge nahm der Umfang des Landeshaushalts 2010 erstmals leicht ab, ebenso jener von 2011, stabilisierte sich in der Folge auf etwas niedrigerem Niveau.

Doch so vorteilhaft dieser Zustand für Südtirol war, so offenkundig war es, dass gerade in einer so angespannten Haushaltssituation wie jener Italiens (Gesamtschuldenstand 2015 bei rund 2.200 Mrd. Euro gleich 133% des BIP) auch bei den Regionen mit Sonderstatut eingespart werden mussten, zumal diese im Verdacht standen, Finanzprivilegien zu genießen. Im Rahmen der Verfassungsreform der Regierung Renzi wurden nicht nur wesentliche Zuständigkeiten der Regionen mit Normalstatut wieder zentralisiert. Mit dem neuen Art. 119 Verf. kann der Staat sogar mit einfachem Staatsgesetz – das bedeutet vor allem mit den weiter beschleunigten Regierungsdokumenten – einseitig in die Finanz- und Steuerpolitik der Regionen eingreifen. In Art. 120 Verf. behält sich der Staat das Recht vor, Regionalregierungen abzusetzen, wenn finanzielle Missstände auftreten. Südtirol ist wie die anderen Provinzen und Regionen mit Sonderstatut gegen solche Eingriffe in die Autonomie bis zur Revision der jeweiligen Autonomiestatute durch eine Schutzklausel geschützt und hat bei den Finanzen einen „Sicherungspakt“ mit Rom geschlossen.

Die heutige Lage und der „Sicherungspakt“

Mit dem „Sicherungspakt“ vom Oktober 2014 ist es dem Trentino und Südtirol gelungen, ihren Beitrag zur staatlichen Haushaltssanierung in erträglichem Maß zu halten und ihre Einnahmen zu stabilisieren. Dieses Abkommen mit Rom – für den Normalbürger ein gänzlich unverständlicher Text – legt einen Fahrplan für die Beiträge der beiden Länder zur Sanierung des Staatshaushalts fest, ohne die Grundregel für ihre Einnahmen seitens des Staats außer Kraft zu setzen, die da lautet: neun Zehntel des im Land generierten Aufkommens der staatlichen Steuern gehen an die jeweilige autonome Provinz. 2014-17 ist dieser Beitrag im Jahresschnitt mit 833,15 Mio. Euro relativ hoch, 2018-22 sinkt er auf jährlich 477 Mio. Euro und ab 2023 wird neu verhandelt. Mit einer unglaublichen Zahlenakrobatik von Kürzungen, Sonderbeiträgen, Verzicht auf zustehende Zahlungen, Ausgleichsbeiträgen für Grenzgemeinden und Lastenübernahmen für neue Zuständigkeiten wird in diesem Pakt ein unvermeidlicher Schritt verschlei-ert: Die autonomen Provinzen waren bisher vom Staat überfinanziert und werden auf ein mit Italiens aktueller Finanzkraft kompatibleres Maß zurückgeschraubt. Mit dem Sicherungspakt von 2014 werden die Provinzen bis 2022 netto per Saldo nur mehr maximal acht Zehntel statt der bisherigen neun Zehntel des im Land erzielten Aufkommens der Staatssteuern erhalten. Nachdem die autonomen Provinzen gut 20 Jahre lang (1990-2009) Nettoempfänger bei den öffentlichen Finanzen waren, ist dies seit 2010 nicht mehr so (Mailänder Abkommen; vgl. POLITIS-Dossier 9/2015). Im Vergleich mit den meisten anderen Regionen kommen Trient und Bozen mit einem blauen Auge davon. Nicht so ist es mit dem Aostatal, wohl weil zu klein; auch nicht mit Sizilien, weil zu mächtig. Doch liegt der finanzielle Beitrag Südtirols zu den allgemeinen, nicht teilbaren Kosten des italienischen Staats pro Kopf immer noch deutlich hinter jenem der Regionen Norditaliens.

Mit dem Sicherungspakt – bei den derzeitigen Umständen sicher ein Erfolg von Rossi und Kompatscher – hat

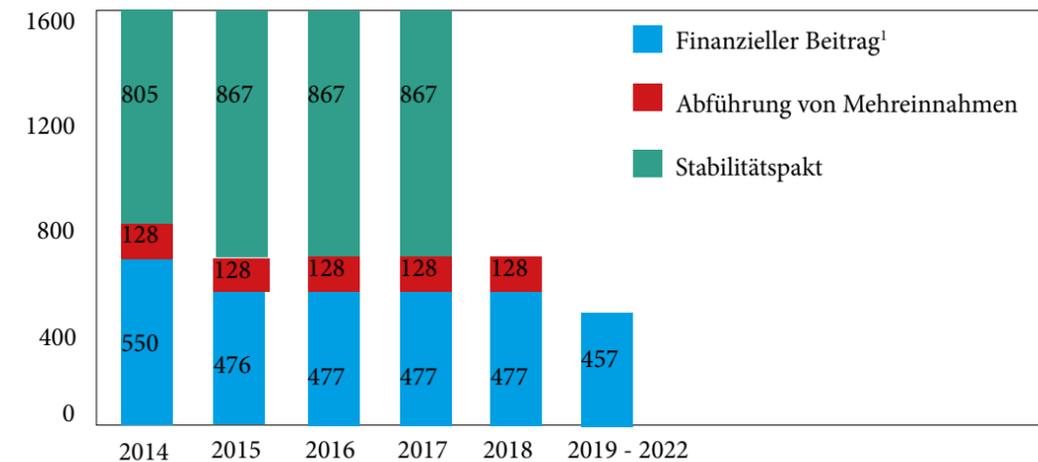
sich Südtirol unter einen Rettungsschirm vor weiteren willkürlichen Kürzungen durch die Regierung geflüchtet. Denn Italien muss bei einem Gesamtschuldenbestand von über 2200 Mrd. Euro weiter eisern sparen, auch bei den Regionen. Dank Schutzklausel und Sicherungspakt ist Südtirol zunächst vor weiteren Zugriffen gefeit und hat mehr Planungssicherheit. Südtirol hat 2016 aber den 5,4 Mrd. Euro umfassenden Haushalt nicht zur Gänze zur Verfügung, sondern nur 4,66 Mrd. Euro. Die Zwangsbeiträge an den Staat werden als Durchlaufposten getarnt, der Haushalt des Landes 2016 liegt real unter jenem von 2009, 2010, 2011 und 2015. Für mehr Sicherheit hatten die beiden Autonomen Provinzen auch einen Preis zu bezahlen.

Schließlich wird der Mehrwertsteueranteil, der den Provinzen zusteht, von sieben Zehntel auf acht Zehntel zu Lasten der Region erhöht, die nur mehr ein Zehntel erhält. Die Region und die autonomen Provinzen werden mit diesem Abkommen auch dazu verpflichtet, ihre Ausgaben zu rationalisieren und die landesgesetzlichen Haushaltsregeln den staatlichen Bestimmungen anzupassen. Schließlich ist in diesem Pakt auch die Möglichkeit vorgesehen, dass Inkassoprinzip „umzudrehen“. Dies bedeutet, dass die beiden Provinzen die Staatssteuern künftig zuerst kassieren und dann das dem Staat zustehende Zehntel sowie andere geschuldete Ausgleichsbeträge überweisen.

Wichtig ist zudem, dass der Stabilitätspakt zugunsten der mit Gesetz Nr. 243/2012, Art. 9, eingeführten Pflicht zum Bilanzausgleich ersetzt wird. Der Staat verpflichtet sich außerdem, die von 2014-2017 von den Provinzen zu viel gezahlten Beiträge von rund 1 Milliarde Euro in 50 Jahresraten á 20 Millionen zurückzuzahlen. Die Provinzen gewähren dem Staat von 2014-2017 sozusagen einen Sofortkredit für die Bewältigung der Haushaltskrise. Dieses Darlehen wird vom Staat in 50 Jahren abgestottert, also bis 2068. Nur in besonderen Notsituationen und Bedarfslagen kann der Staat diese Einsparungen um 10% zusätzlich erhöhen.

Dieses Abkommen hat zwar Einbußen bei der Finanzierung des Landes geführt, sorgt aber insgesamt bis 2022 für mehr Stabilität bei den Einnahmen des Landes. Im

Grafik 3 – Sicherungspakt für die Landesfinanzen - 2014 - Autonome Provinz Bozen - Südtirol



Quelle: Banca d'Italia

¹ Es werden drei Perioden des finanziellen Beitrags Südtirols zum Staatshaushalt (Zinsen für Staatsschulden) vorgesehen (blau): 2014-2017, 2018-2022, ab 2023. Für die Periode ab 2019 wird dieser finanzielle Gesamtbeitrag jährlich festgesetzt, ausgehend von der Entwicklung der Staatsverschuldung. Ab 2018 sind die in der Abbildung gezeigten Werte nur geschätzt.

heutigen Kontext der Staatsverschuldung Italiens ist dies schon viel, denn von weiteren Zugeständnissen in Sachen Steuerhoheit ist zurzeit keine Rede mehr. Dabei hatte die SVP in ihrem Konzept zur Vollautonomie gerade auf die Notwendigkeit neuer Regelungskompetenzen bei den Steuern gesetzt. Dies könnte bedeuten, dass der Staat ganze Steuerarten, wie z.B. die IRAP (Wertschöpfungssteuer) ans Land überträgt oder die Bandbreite der regionalen Steuerbefreiungen und Zusatzsteuern erweitert. Doch im Gesamtkontext der öffentlichen Finanzen Italiens ist eine stärkere regionale Differenzierung der Abgabenquote aus der Sicht Roms nicht tragbar. Dies würde zu einem Steuerwettbewerb führen, der am Ende zu geringeren öffentlichen Einnahmen und einer Erhöhung der Verschuldung führen würde. Noch 2001-2009 war in Italien viel von Fiskalföderalismus die Rede. Heute kann sich Italien mehr Steuerföderalismus schlicht und einfach nicht mehr leisten. Mit fast 2200 Milliarden Euro Gesamtschulden sieht sich der Staat gezwungen, das Steueraufkommen unter zentraler Kontrolle zu halten. Dies bildet den Gesamtkontext der Diskussion zur potenziellen Erweiterung der Autonomie bei den Finanzen.

Finanzautonomie: Die bestehenden Befugnisse nutzen

Bei den Staatssteuern kann das Land zusammen mit dem Trentino nur sehr begrenzte Anpassungen vornehmen, wie etwa beim regionalen IRPEF-Zuschlag, bei der IRAP (Wertschöpfungssteuer) und der Kfz-Umschreibungssteuer. Südtirol hat diesen geringen Spielraum schon für beträchtliche Senkungen genutzt (IRAP, Kfz-Steuer usw.) und Freibeträge (IRPEF-Zuschlag).

Nicht genutzt hat das Land hingegen die vom Autonomiestatut (Art. 82 ASt.) eingeräumte Möglichkeit, bei der Feststellung der Einkommenssteuern durch den Staat aktiv mitzuwirken. Unlogisch ist dabei die Begrenzung auf die Einkommenssteuer, denn vermutlich liegt die Steuerhinterziehung bei der Mehrwertsteuer noch höher. Südtirol kann diese Zuständigkeit erweitern und nutzen. Eine solche aktive Mitwirkung kommt direkt dem Landeshaushalt zugute, indem Steuerhinterziehung effizienter bekämpft wird und acht Zehntel der zusätzlichen Einnahmen in den Landeshaushalt fließen.

Die Landesverwaltung verfügt aufgrund ihres feinmaschigen Netzes an Leistungen und Beiträgen sowohl an Unternehmen als auch an Einzelpersonen und Organisationen über eine Fülle von Daten, die zwecks Kontrolle der Wirtschaftstätigkeit und Erfüllung der Steuerpflichten herangezogen werden können. Die staatliche Finanzpolizei deckt jährlich hunderte Fälle von Steuerhinterziehung auf, kann aber aufgrund von Personalmangel diesen Dienst nicht ausweiten. Die Bozner Einnahmenagentur ist eines der Schlusslichter bei den Kontrollen in Italien und so steigt die entsprechende „Erfolgschance“ der Steuerhinterzieher. Immerhin geht die Finanzpolizei laut aktuellen Daten von einem geschätzten Wert von 1,5 Milliarden Euro aus, der dem Fiskus in der Region Trentino-Südtirol nicht erklärt wird, wobei der weit größere Anteil dieser Summe Südtirol betrifft. Würde dieser entgangene Steuerertrag eingehoben, könnte das durch den Sicherungspakt verlorene Zehntel an Landeseinnahmen (per Saldo 8/10, vgl. oben) allein durch mehr Effizienz bei der Einhebung kompensiert werden. Laut AFI zahlen zwar 95,1% der Südtiroler Bevölkerung ab 15 Jahren Einkommenssteuer, während italienweit nur 77,8% eine solche Erklärung präsentieren (AFI-IPL 2016). Doch ist damit noch nicht gesagt, wieviele ihr gesamtes Einkommen korrekt versteuern und wie es mit hinterziehungsanfälligeren Mehrwertsteuer aussieht.

Diese Mitwirkungsmöglichkeit ist zwischen den autonomen Provinzen und Staat nie mit Durchführungsbestimmungen konkretisiert worden. Der Grund ist ein relativ banaler. Das finanziell relativ gut ausgestattete Südtirol hatte kein Interesse an zusätzlichen Steuerkontrollen. Im Gegenteil, in der Ära Durnwalder ist sogar von offizieller Seite beklagt worden, dass zu viele Steuerkontrollen durchgeführt würden. Zudem wird oft beklagt, dass der Steuerdruck ohnehin zu hoch sei. Zum einen stimmt das nicht, denn die Abgabenquote liegt in Südtirol mit rund 39% deutlich unter dem staatsweiten Durchschnitt (ASTAT Webportal 2016). Zum anderen geht es nicht um die Erhöhung von Steuern, sondern um die Einhebung geschuldeter Steuern. Die genauere Berechnung der durch Steuerhinterziehung dem Land entgangenen Einnahmen scheitert an der Intransparenz der staatlichen

Steuerbehörden, die keinerlei Daten zu diesem Sachverhalt bekanntgeben.

Südtirol hat seine beschränkten Befugnisse, eigene Steuern einzuführen, nur für die Tourismusabgabe (Art. 72 ASt.) genutzt. Nur rund 8% des Landeshaushalts werden aus Einnahmen aus auf Landesebene geregelter Steuern gespeist. Aufgrund Art. 73 ASt. können Region und Provinzen eigene Steuern auf den in ihre Zuständigkeit fallenden Sachgebieten einführen „in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des staatlichen Steuersystems.“ Zwar kann das Land die Gemeinde-Immobiliensteuer eigenständig regeln, deren Aufkommen zum Großteil an den Staat abgetreten werden muss. Doch eine durchaus sinnvolle Ergänzung der Vermögensbesteuerung ist auf Landesebene bisher nicht vorgenommen worden (vgl. Vorschlag für eine Landesvermögensabgabe in Kap. 11).

Einhebung der Staatssteuern ans Land

Ein konkreter Schritt zu mehr autonomer Verantwortung bei den öffentlichen Finanzen ist der schon beschlossene Übergang der staatlichen Finanzämter („Einnahmenagenturen“ in Italien) an die autonomen Provinzen, der noch mit Durchführungsbestimmung geregelt werden muss. Seit 2014 wird über diesen Übergang der Zuständigkeit der Steuereinhebung (nicht zu verwechseln mit der Steuerhoheit) zwischen Rom, Bozen und Trient verhandelt. Praktisch soll die Führung der Einnahmenagenturen ans Land übergehen. In den Augen der Bürger wäre das Land damit nicht nur die zentrale Instanz für die öffentlichen Ausgaben, sondern auch die wichtigste Behörde für die Einhebung der Steuern. Einhebungs- und Verausgabungsverantwortung fielen dann zusammen, denn rund 8/10 des provinziellen Aufkommens der staatlichen Steuern fließen den autonomen Provinzen zu.

Finanzämter als Teil der Landesverwaltung bringen eine Reihe von Vorteilen. Einerseits kann die Verwaltungseffizienz des Landes auch in diesem zentralen Teil der öffentlichen Verwaltung zur Geltung kommen; zum

ändern kann dieser Dienst bürgernäher, dezentraler und zweisprachiger organisiert werden als bisher. Obwohl die Zahl der Unternehmer und der Erwerbstätigen, somit der Steuerpflichtigen zugenommen hat, hat der Staat bei den Agenturen für Einnahmen gespart und seit 2010 sogar Personal abgebaut (ASTAT-Info Nr.3/2016). Die Eingliederung der Steuereinhebung in die Landesverwaltung bzw. zumindest die Führung durch das Land bietet auch die Chance für mehr Transparenz. Die Unabhängigkeit der Steuerverwaltung wäre in gleichem Maß gewahrt wie für die Eintreibung von Landesabgaben. Darüber hinaus können die Rechte der Steuerzahler ausgebaut werden, etwa mithilfe eines Steuer-Volksanwalts.

Eine bessere Absicherung der Finanzregelung

Auf diesem Hintergrund über einen Ausbau der Finanzautonomie oder gar Finanzhoheit des Landes nachzudenken, fällt schwer. Bis 2022 hat das Land Ruhe im Finanzkonflikt bzw. wird nur geringe Zusatzbeiträge an den Staat leisten müssen, die in einigen Klauseln des Sicherungspaktes versteckt sind. Dann wird eine Klärung und Vereinfachung der Regelung angesagt sein, sonst blickt hier mit etwas Glück nur mehr der Chefkämmerer des Landes durch. Mit der 8/10-Beteiligung am Steueraufkommen innerhalb seines Gebiets wäre Südtirol im Vergleich mit deutschen Bundesländern, Schweizer Kantonen und Autonomen Gemeinschaften Spaniens immer noch gut bedient.

Für die Absicherung dieser Regelung reicht nun ein Brief von Ministerpräsident Renzi an den österreichischen Bundeskanzler genauso wenig wie seinerzeit ein Schreiben von Minister Fitto an LH Durnwalder in Sachen Toponomastik. Die Grundregeln für die Finanzierung der Autonomie muss vielmehr zum integralen Teil des Autonomiestatuts werden, die nicht mit normalem Staatsgesetz, sondern nur mit Verfassungsgesetz abgeändert werden kann, unter Beachtung eines anzustrebenden Vetorechts des Landtags. Die bis heute vorgesehene Flexibilität beim Abschnitt VI des geltenden Autono-

miestatuts (Abänderbarkeit der Finanzbestimmungen und des Art. 13 zu den großen Wasserableitungen mit bloßem Staatsgesetz) hat nämlich immer nur dem Staat genutzt. Das neue Finanzierungsabkommen konnte er nur mit einer rechtsstaatlich äußerst bedenklichen Waffe aufzwingen: Er hat einfach zustehende Zahlungen zurückgehalten und mit langen Rechtsverfahren vor dem Verfassungsgericht die betroffenen Regionen mürbe gemacht. Mit diesem Missbrauch von Flexibilität könnte Schluss sein, indem das gesamte Statut einschließlich der Finanzbestimmungen Verfassungsrang erhält, also auch nur mit Verfassungsgesetz abgeändert werden kann.

Finanzhoheit als Ausweg?

In den letzten Jahren ist in Südtirol der Ruf nach Finanzhoheit im Sinne der Steuerhoheit immer lauter geworden. Dazu hat nicht nur der weit verbreitete Unmut mit der komplizierten Steuergesetzgebung und dem relativ hohen Steuerdruck beigetragen, sondern auch das weit verbreitete Gefühl, als eigentlich finanziell gesunde Region bzw. Provinz die von Italiens Regierung verschuldete Misere bei den öffentlichen Finanzen mit ausbaden zu müssen. Dieser Unmut, den Südtirol mit ganz Italien teilt, ist auch von den beiden letzten Finanzabkommen zwischen Südtirol, dem Trentino und dem Staat von 2009 und 2014 gefördert worden. Bei beiden Abkommen mussten beide Provinzen einen erheblichen finanziellen Aderlass hinnehmen. Bevor die vorgeschlagenen Optionen bewertet werden können, müssen zwei, drei Sachverhalte geklärt werden, um sich nicht auf dem Boden von utopischen Forderungen zu bewegen.

Zum ersten: Der Steuerdruck ist zwar allgemein in Italien im europäischen Vergleich hoch (44%, vgl. EUROSTAT), nicht aber in Südtirol. Aufgrund einiger Besonderheiten, wie seiner Wirtschaftsstruktur und einem hohen Anteil von Kleinunternehmen und Selbstständigen, sowie aufgrund der relativ geringen Landesabgaben, liegt die Abgabenquote in Südtirol bei 39,1% (ASTAT 2016 Webportal), also im europäischen Mittelfeld, und deutlich unter dem Abgabendruck in Österreich

und Deutschland. Dass das italienische Steuerrecht in vielfacher Hinsicht dennoch überholt, kompliziert und ungerecht ist, ist schwerlich zu bestreiten.

Südtirol bildet einen integralen Teil Italiens und hat damit laut Verfassung nach seiner wirtschaftlichen und steuerlichen Leistungskraft zur Finanzierung der öffentlichen Hand beizutragen. Es ist von der allgemeinen Pflicht zum horizontalen (zwischen den Regionen) und vertikalen (über den Staat organisierten) Finanzausgleich nicht ausgenommen, obwohl es als Teil der Region Trentino-Südtirol eine ganz besondere Finanzordnung aufweist, wie alle fünf Regionen Italiens mit Sonderstatut.

Nun ist Italien weder ein Bundesstaat noch hat es jemals den oft versprochenen Fiskalföderalismus umgesetzt. Vielmehr kommt es im Zuge der Haushaltssanierung und des Sparzwangs zu einer Verfassungsänderung, die den Regionen Zuständigkeiten nimmt und gerade bei den öffentlichen Finanzen die Regionen noch stärker ans Gängelband nimmt. Dies sind denkbar ungünstige Voraussetzungen für mehr Steuerhoheit einer Region, so berechtigt die Forderung auch sein mag. Aus einer Autonomie leitet sich nämlich die Pflicht zur Gewährleistung ausreichender Einnahmen zur Verwaltung der autonomen Zuständigkeiten ab, nicht jedoch unbedingt eine autonome Regelung aller Steuern (Steuerhoheit). Eine derartige Steuerhoheit wäre auch für Bundesstaaten sehr ungewöhnlich. Das heißt, auch autonome Regionen sind unter dem Aspekt der Steuerordnung in der Regel Teil der allgemeinen staatlichen Ordnung, allerdings mit Besonderheiten und Sonderregeln.

Differenzierte regionale Steuerhoheit ließe den Staat steuerrechtlich gesehen rasch sehr inhomogen werden. Damit würde die Gefahr eines Steuerwettbewerbs nach unten, sogar die Bildung kleinerer „Steuersenkungen“ heraufbeschworen. Überdies besteht im Rahmen der EU eine starke Tendenz zur Steuerharmonisierung, vor allem bei der Unternehmensbesteuerung und der Umsatzsteuer. Deshalb würde sich eine Übertragung der wesentlichen Zuständigkeiten im Steuerrecht an eine untere Regierungsebene auch von daher verbieten. Südtirol kann bestenfalls darauf hoffen, dass den Regionen bei einigen Steuerarten (Einkommenssteuer, IRES, IRAP)

innerhalb einer bestimmten Bandbreite mehr Abweichungen zur gesamtstaatlichen Regelung zugestanden werden.

Völlig aussichtslos ist bei der heutigen Verfassungsordnung schließlich die Vorstellung, sich als Autonome Provinz von der Verpflichtung zum Beitrag zur Haushaltssanierung Italiens freizukaufen. Verschiedentlich ist nämlich vorgeschlagen worden, dass Südtirol seinen Anteil am Gesamtschuldenberg Italiens (derzeit über 2200 Mrd. Euro) übernehmen und selbstverantwortlich bedienen und tilgen sollte. Damit wäre das Land von jeder Verpflichtung, zur Haushaltssanierung beizutragen, befreit. Dieser Vorschlag ist auch deshalb abwegig (nicht nur weil das Land diese Schuld nicht tragen kann), weil – außer im Fall einer Sezession eines Teilgebiets – der Staat als solcher für seine Schulden haftet und sie nicht unter seine Teilgebiete aufteilen kann. Zum einen war Südtirol für die Aufnahme dieser Schulden nicht mitverantwortlich, zum anderen ist es als Teil des Regionalstaats Italiens sehr wohl verpflichtet, sowohl den Staatsapparat als auch den Finanzausgleich mit ärmeren Regionen mitzufinanzieren.

Zur Vertiefung

SALTO, *Südtirol – Paradies für Steuerhinterzieher?*, URL: <https://www.salto.bz/article/21042014/suedtirol-ein-paradies-fuer-steuerhinterzieher>

Oskar Peterlini (2012), *Steuerföderalismus in Italien*, Prokopp&Hechensteiner, St. Pauls

Thomas Benedikter (2015), *Südtirol Netto-Empfänger bei den öffentlichen Finanzen?*, POLITIS-Dossier 9/2015
Thomas Benedikter (2011), *Südtirols Finanzen: Beginnen jetzt die mageren Jahre?*, in POLITIKA 2011, Hg. G. Pallaver, RAETIA, Bozen 2011, S.339-365

ASTAT (2016), *Öffentliche Bedienstete 2014*, ASTAT-Info Nr.3/2016

ASTAT (2011), *Die Konten der öffentlichen Verwaltung in Südtirol 2010*, Bozen

ASTAT (2015), *Statistisches Jahrbuch 2015*, Öffentliche Haushalte – Kap. 20, Bozen

Alice Valdesalici (2010), *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, <http://www.federalismi.it>

AFI-IPL (2016), AFI-Zoom Nr.7 vom 3.6.2016

Blog Brennerbasidemokratie, URL: www.brennerbasidemokratie.eu

Eine „Sportautonomie“ für Südtirol?

Beim Sport hat Südtirol keine primäre, sondern nur sekundäre Gesetzgebungsbefugnis. Eine DFB sicherte Südtirol 1975 wichtige Verwaltungsbefugnisse im Bereich Sport. Anfang der 1980er Jahre beanspruchte das Land in drei Landesgesetzen mehr Autonomie beim Sport, die aber vom Staat rückverwiesen wurden. Doch konnte auf praktischer Ebene durch die Landesfachverbände der einzelnen Disziplinen in bestimmtem Ausmaß konkrete Selbstverwaltung erreicht werden.

„Sportautonomie“ ist nicht nur bei den offenen Veranstaltungen des Autonomiekonvents vielfach angeregt worden, sondern war auch öfters Thema von Beschlüssen der Freiheitlichen und der Südtiroler Freiheit STF. Im November 2015 beantragte die STF die Aufnahme Südtirols in die UEFA und FIFA nach dem Beispiel der autonomen Regionen Wales, Schottland und der Färöer Inseln. Was beim Fußball theoretisch möglich wäre, ist beim Internationalen Olympischen Komitee IOC ausgeschlossen, dem nur souveräne Staaten angehören können. Das nationale olympische Komitee CONI vertritt Italien im IOC, ein zweites derartiges Komitee wäre nicht zugelassen. Auch Schottland und Katalonien haben keine eigenständige Olympia-Beteiligung. In der FF (FF Nr. 08/2016, 27) wird der damalige LH Durnwalder mit Worten von 1999 zitiert: „Die Möglichkeit, eigene Südtiroler Nationalmannschaften international auftreten zu lassen, ist von der internationalen Sportordnung nicht vorgesehen, weshalb Bemühungen in diese Richtung problematisch erscheinen.“ Durnwalder tritt inzwischen zu Recht für die Übertragung der Aufgaben des CONI in Südtirol an das Land und die konsequente Anwendung der Zweisprachigkeit innerhalb des CONI ein.

Mit anderen Worten: der Sport ist in der Regel national (also zentralstaatlich) organisiert, abgesehen vom Profiberufssport. Mit Sport wird traditionell massiv Nationalismus transportiert. Über Mannschaften in den Landesfarben vermittelt man die Idee einer „Sportnation“ und folgt damit der Logik der nationalen Aufladung von

Spitzen- und Leistungssport: „Wir“ sind Weltmeister, unser Land hat soundso viele Medaillen, „wir“ können uns mit souveränen Staaten messen. Sticht eine Region in einigen Disziplinen heraus und gewinnt etwas mehr Medaillen als die Nachbarregion, halten sich manche schon für eine „Sportnation“. Regionales Selbstbewusstsein kann auch mit anderen Mitteln gestärkt, Breitensport mit anderen Mitteln im Rahmen der autonomen Zuständigkeiten befördert werden.

Spitzensportlerinnen mögen als Vorbilder und Motivatoren durchaus wichtig sein, und für Südtiroler Spitzensportler mag es auch berechtigt sein, nicht verpflichtet zu werden, italienische Fahnen zu schwingen, Trikolor-Trikots zu tragen und in TV-Sportsendungen den „Inno di Mameli“ vorsingen zu müssen. Doch ordnen sich Spitzensportler mit ihrer Karriereentscheidung von vornherein solchen Zwängen unter, die ihnen andererseits attraktive Möglichkeiten eröffnen: an die 100 Südtiroler Athleten sind derzeit bei den Sportgruppen des Staats (Finanzwache, Carabinieri, Heer, Polizei, Forstwache usw.) beschäftigt, schreibt FF (Nr. 8/2016), nutzen deren Trainingseinrichtungen und werden durch deren Trainer betreut. Die Spitzensportler müssen sich eben entscheiden. Würde das Land Südtirol diese Aufgabe übernehmen, muss es auch die entsprechenden Kosten tragen und diese Finanzmittel vom Breiten- und Jugendsport abzweigen. Wem wäre damit gedient?

Würden sämtliche autonomen Gesetzgebungszuständigkeiten zu primären, wäre die Sportpolitik des Landes selbstverständlich geringeren Auflagen seitens des Staats unterworfen. Südtirol hat aber schon die heutigen Zuständigkeiten für eine vorbildliche Sportförderung und den Aufbau einer engmaschigen Sportinfrastruktur genutzt. Für die Vermittlung politischer und kultureller Eigenständigkeit nach außen braucht es keine hochbezahlten Berufssportlerinnen im rotweißen Trikot. Hierfür kann Südtirol auch alpenländische und landestypische Sportarten vom Goablschnöllern übers Wettmähen, Watten, Rangeln bis zum Heuballen-Werfen pflegen und fördern.



Braucht Südtirol eine eine zweisprachige Schule?

Eines der Grundrechte von ethnisch-sprachlichen Minderheiten ist ein Schulsystem in der eigenen Sprache. Ausgehend von der traumatischen Erfahrung der Abschaffung der deutschsprachigen Schule und des gänzlichen Verbots der deutschen Sprache im Schulunterricht während des Faschismus ist dieses zum internationalen Minderheitenschutz gehörende Grundrecht nicht erst im Autonomiestatut von 1972 verankert, sondern schon im Pariser Vertrag (Punkt 1a) festgeschrieben worden. Dieses Grundrecht hat 1948 zur Einführung von drei eigenständigen Schulsystemen für die drei anerkannten Sprachgruppen geführt. Oft wurde die Einführung von zweisprachigen Schulen diskutiert, auch im Autonomie-Konvent 2016-17. Im Landtag wurden Gesetzentwürfe für die die Einführung einer zweisprachigen Schule diskutiert, Gesetzentwürfe für die Ermöglichung zweisprachiger Klassen vorgelegt. Was kann dadurch erreicht werden? Welche Ziele soll die Bildungspolitik in Südtirol überhaupt anstreben?

Grundrecht Schule in der Muttersprache

Vor 1972 war die deutschsprachige Südtiroler Schule im Wesentlichen eine „italienische Schule mit deutscher Unterrichtssprache“. Das neue Autonomiestatut hielt an der Dreiteilung der Schule nach Unterrichtssprache fest, schaffte aber mit detaillierten Regelungen ein eigenständiges Südtiroler System innerhalb der Schulordnung Italiens (Bonell/Winkler 2010, 182). Jede Sprachgruppe hat demnach das Recht auf ein Bildungssystem

in ihrer Sprache mit Lehrpersonen, deren Muttersprache die Hauptunterrichtssprache dieser Schule ist. Jede Sprachgruppe hat auch die Pflicht, in ihrem Schulsystem die zweite Landessprache als Pflichtfach zu führen, erteilt durch Lehrpersonen, für welche diese Sprache die Muttersprache ist (ASt, Art. 19, Abs. 1). Der Unterricht der Zweitsprache beginnt mit der ersten Grundschulklasse. Die meisten jüngeren Südtiroler erlebten oder erfahren hiermit 13 Jahre Unterricht der zweiten Landessprache als eigenes Lehrfach. Anders als die ladinische Schule unterliegen die italienische und die

deutsche Schule laut Art. 19 ASt. denselben Grundprinzipien, doch erfolgt die Schulverwaltung durch die jeweiligen Bildungsassessorate eigenständig, getrennt nach Sprache.

Diese Eigenständigkeit der drei Schulbereiche entspricht dem der Südtirol-Autonomie zugrundeliegenden Sprachgruppenprinzip: Jede Sprachgruppe kann das Schulsystem im Wesentlichen in ihrer Sprache organisieren, muss aber auch den ausreichenden Erwerb der zweiten Landessprache gewährleisten. Dabei steht die freie Schulwahl außer Diskussion. Laut Art. 19, Abs. 3, haben alle Eltern das Recht, ihre Kinder in eine Schule ihrer Wahl, ganz unabhängig von der Muttersprache einzuschreiben. Zahlreiche Eltern, vorwiegend aus der italienischen Sprachgruppe, nutzten und nutzen dieses Recht, damit ihre Kinder die zweite Landessprache möglichst gut lernen. Andererseits haben auch die Schulen das – kaum genutzte – Recht, die Einschreibung von Kindern aus Gründen mangelnder Kenntnisse der jeweiligen Unterrichtssprache zu verweigern.

Das ladinische Schulsystem als Vorbild?

Die ladinische Sprachgruppe hat ein anderes Schulmodell bekommen (Seberich 2000), nämlich den Unterricht zu paritätischen Teilen in den beiden größten Landessprachen, mit Ladinisch in der Rolle einer Hilfsprache in den ersten Schuljahren und als Sprach-Lehrfach in den oberen Klassen. Das Ladinische befindet sich allerdings in einer im Vergleich zur deutschen und italienischen Sprache in Südtirol ganz anderen strukturellen Ausgangsposition. Im Unterschied zu den großen europäischen Sprachen Deutsch (90-100 Millionen Muttersprachler) und Italienisch (65 Millionen Muttersprachler weltweit), sprechen in Südtirol nur rund 20.000 Menschen Ladinisch als Muttersprache (Volkszählung 2011). Die Gesamtzahl der Dolomitenladiner wird auf maximal 30.000 geschätzt. Damit bildet das Ladinische eine der kleinsten Sprachgemeinschaften Europas, weit gefährdeter als es die deutsche Sprache in Südtirol je

sein könnte. Die ladinische Sprachgruppe ist aber auch weit stärker auf eine solide Kenntnis der beiden größeren Landessprachen angewiesen. Wohl deshalb haben sich die Ladiner im Unterschied zu den Rumantsch-Sprechern Graubündens für eine zweisprachige Schule in den beiden anderen Landesprachen entschieden. Die Ladinerinnen erreichen dadurch im Durchschnitt einen höheren Grad an Zweitsprachenkenntnis als die anderen beiden Sprachgruppen, was aber zu Lasten der schriftlichen Beherrschung der Muttersprache geht. Im Klartext: Zwecks möglichst guter Erlernung der wirtschaftlich zweifellos wichtigeren anderen Landessprachen haben die Ladiner einen geringen Stellenwert der eigenen Sprache in der Schule in Kauf genommen. Dieser strukturelle Hintergrund muss gegenwärtig bleiben, wenn man für die Reform der italienisch- und deutschsprachigen Schule auf das angeblich erfolgreiche paritätische Schulmodell der Ladiner verweist. Denn die Ladiner verzichten mit diesem Modell auf eine Schule oder auch nur Teil-Schule in der Muttersprache, was weder für die deutsche noch für die italienische Sprachgruppe in Südtirol in Frage kommt. Es kam auch für die Rumantsch-Sprecher Graubündens nicht in Frage.

Vorbild Aostatal?

Das dreigliedrige Südtiroler Schulmodell unterscheidet sich wesentlich von jenem anderer autonomer Regionen und anderer Sprachminderheiten Italiens. Das in der Region Aostatal praktizierte zweisprachige Schulmodell mit Französisch und Italienisch als völlig gleichberechtigten Unterrichtssprachen wurde auch in Südtirol als „zweisprachige Schule“ in die Diskussion gebracht. Ein Teil der Aostataler spricht als Familiensprache die frankoprovenzalische Variante des Französischen, in ihrem Verhältnis zur Hochsprache etwa vergleichbar mit den Südtiroler Dialekten zum Standarddeutsch. Doch Standard-Französisch beherrscht im Aostatal ein weit geringerer Anteil der Bevölkerung als Standard-Deutsch in der deutschsprachigen Bevölkerung Südtirols. Deutsch als Hochsprache spielt in Südtirol eine weit wichtigere Rolle als Französisch im Aostatal.

Deshalb war das Aostatal für Südtirols Schulpolitik bisher kein Modell, genau so wenig wie für die Schweizer Italiener im Tessin, und noch weniger für die Deutschschweizer und Französischschweizer. In der Schweiz hat jede Sprachgruppe gemäß Territorialprinzip in ihrem Gebiet ihre muttersprachliche Schule und bringt dort so viel an Zweit- und Drittsprachenunterricht unter wie mehrheitlich von der Bürgerschaft des jeweiligen Gebiets erwünscht.

Die Autonomie des Aostatals gründet genauso wenig wie jene Kataloniens auf dem Sprachgruppenprinzip, mit dem davon abgeleiteten Anspruch auf ein Bildungssystem in der jeweiligen Muttersprache. Entsprechend dem Sprachgruppenprinzip ist in Südtirol folgendes Prinzip maßgeblich: jede Sprachgemeinschaft sollte eine Schule in ihrer Sprache haben, die gleichzeitig ausreichend Möglichkeiten bietet, die zweite Landessprache und weitere Fremdsprachen gut zu erlernen.

Vermittelt dieses Schulsystem nun zu wenig Zweitsprachenkompetenz, so dass eine Erweiterung Richtung zweisprachige Schule und eine entsprechende Anpassung des Autonomiestatuts gefordert ist?

Vermittelt das Südtiroler Bildungssystem zu wenig Zweitsprachenkenntnisse?

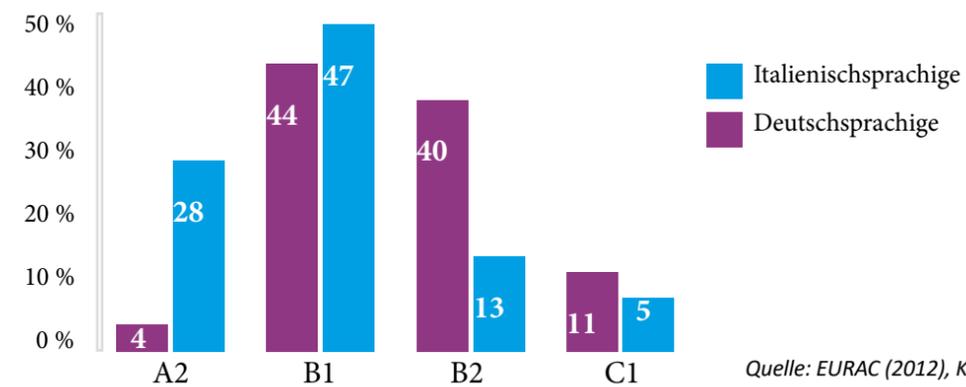
Für die Bildungspolitik und den in Südtirol besonders bedeutsamen Unterricht der zweiten Landessprache sind wissenschaftliche Erkenntnisse und repräsentative Untersuchungen zur Schulqualität und Sprachentwicklung eine unverzichtbare Voraussetzung. Es mag erstaunen, dass die Datenbasis für dieses wichtige Forschungsgebiet relativ schmal ist. Alle zehn Jahre untersucht das ASTAT mit dem Sprachbarometer zahlreiche Aspekte der Sprachentwicklung aufgrund von Selbsteinschätzungen der Befragten. Daneben gibt es die Ergebnisse der Zweisprachigkeitsprüfungen. Bezüglich der Zweitsprachkompetenzen der Schüler gibt es bisher nur die KOLIPSI-Studie der EURAC (Abel/Vettori/Wizniewski 2012) und die jüngste Evaluation der CLIL-Experimente

an deutschsprachigen Schulen. Aus dem ASTAT-Sprachbarometer 2014 geht hervor, dass sich die Kenntnisse der zweiten Landessprache der Südtiroler aller Sprachgruppen in den letzten 10 Jahren merklich verbessert haben. Immerhin 75% der Deutschsprachigen verstehen und sprechen Italienisch gut oder sehr gut, über 70% geben an, es auch ausreichend gut zu schreiben (ASTAT Sprachbarometer 2014, 131). Auch die Deutschkenntnisse der Italienerinnen haben sich gegenüber 2004 im Schnitt weiter verbessert: 53,5% verstehen Deutsch gut oder sehr gut, 40% können sich gut auf Deutsch ausdrücken (ASTAT Sprachbarometer 2014, 131). Bei den Ladinern sind es gar 94%, die die beiden anderen Sprachen gut beherrschen. Die Kenntnisse der zweiten Landessprache mögen insgesamt nicht berauschend sein, doch nehmen sie laufend zu. Zudem haben 40% aller Deutschsprachigen und 30% aller Italienischsprachigen die Zweisprachigkeitsprüfung geschafft.

Bei den Zweitsprachenkenntnissen der Schüler sieht die Zwischenbilanz nicht so gut aus: wie aus der KOLIPSI-Studie hervorgeht, erreichen 47% der italienischsprachigen Oberschülerinnen der 4. Klasse nur B1 (Schwellenniveau), 28% nur A2 (elementares Niveau) bei ihren Deutschkenntnissen.¹⁾ 75% dieser Sprachgruppe erreicht nach 12 Jahren Deutschunterricht (bis zur 4. Klasse der Oberstufe) bloß ein überraschend geringes Niveau an Zweitsprachbeherrschung. Die Schüler der deutschen Oberschulen lernen Italienisch laut dieser Studie deutlich besser als die Italienischsprachigen Deutsch. Dies entspricht dem vom Sprachbarometer ermittelten Bild der Gesamtbevölkerung: die deutschsprachigen Südtirolerinnen können wesentlich besser Italienisch als die Italienischsprachigen Deutsch. Dabei gibt es in der italienischen Schule nicht nur über 2000 Stunden Deutsch als Fach bis zur Matura, sondern eine Reihe von Zusatzangeboten zur Förderung der Zweitspracherwerbs.

Beim CLIL (*content and language integrated learning*), das früher mit „Immersion“ bezeichnet wurde, findet die Zweitsprache auch beim Fachunterricht in anderen Fächern als dem Fach „Zweitsprache“ Anwendung.

Grafik 4 – Zweitsprachenkenntnisse der Südtiroler OberschülerInnen



Quelle: EURAC (2012), KOLIPSI. Vgl. Anmerkung 1

Seit 2013 wird CLIL auch in der deutschsprachigen Oberschule ab der 3. Oberstufenklasse eingesetzt und hat – laut Evaluation – gute Ergebnisse gezeitigt. CLIL soll in der deutschen Oberschule ausgebaut werden, sofern genügend qualifiziertes Lehrpersonal zur Verfügung steht. Ab dem 15. Lebensjahr können Klassen ein oder zwei Fächer in einer anderen Fachsprache lernen als auf Deutsch. In der zweiten Jahreshälfte wird wieder Deutsch zur Fachsprache, um den Fachwortschatz in beiden Sprachen zu vermitteln. Die Schüler erreichen dadurch anscheinend ein höheres fachspezifisches Sprachniveau. CLIL findet in Südtirols Oberstufe auch auf Englisch statt. Eine erste Evaluation des CLIL an den deutschen Oberschulen hat gezeigt, dass Eltern und Schüler mit CLIL zufrieden sind, aber auch dass sich die Leistungen der CLIL-Klassen auf Italienisch verschlechtert hat (vgl. Brennerbasisdemokratie 2016, 3).

Insgesamt ist die Effizienz der CLIL-Methode für den Erwerb von Zweit- und Drittsprachenkenntnissen noch nicht eindeutig nachgewiesen. Wenn in Südtirol immer noch beklagt wird, dass die Schule ein zu geringes Niveau an Zweitsprachenkenntnissen vermittelt, ist dies vor allem ein Problem der italienischen Schule, die dies in Zukunft mit einem ausreichenden Maß an CLIL und allgemein höherer Qualität im Zweitsprachenunterricht wettmachen kann.

Eine zweisprachige Schule als Zusatzangebot?

Die Beherrschung von mindestens zwei weiteren Sprachen neben der Muttersprache ist ein zentrales Ziel europäischer Bildungspolitik. So ist das Prinzip „Muttersprache+2“ Vorgabe der EU-Staats- und Regierungschefs von Barcelona 2002: „Die Vielsprachigkeit des geeinten Europas, unseres gemeinsamen Kultur- und Wirtschaftsraums, erfordert die Mehrsprachigkeit ihrer Bürger und Bürgerinnen“. Doch wohlgedacht: damit hat die EU nicht etwa alle Mitgliedstaaten aufgefordert, ihr nationalsprachliches Schulsystem durch ein zwei- oder dreisprachiges zu ersetzen.

Entsprechend sieht das Landesgesetz vom 16. Juli 2008, Nr. 5, Art. 14, vor: „Zur Förderung der Mehrsprachigkeit der Schüler und Schülerinnen können die Schulen im Einklang mit Art. 19 des Autonomiestatuts und den Richtlinien der Landesregierung innovative Projekte des Sprachenlernens durchführen.“ Nun wird aber bezweifelt, dass Südtirols Schulabsolventen bezüglich der Sprachkenntnisse „europafit“ sind. „Erst wenn unsere Kinder auf ein höheres Sprachniveau kommen, sind sie konkurrenzfähig und fit für Europa“, meint z.B. der Sprachwissenschaftler Siegfried Baur (FF, Nr. 5/2016, 37). An welches Europa denkt Baur dabei? Weit über 90% der Europäer durchlaufen heute immer noch ein muttersprachliches Schulsystem, kein zwei- oder drei-

sprachiges. Es sind vor allem Minderheitenangehörige, die in anderen Ländern kein muttersprachliches Bildungssystem haben und zweisprachige Schulen als Ersatz dafür besuchen müssen. Hätte ganz Italien eine dreisprachige Schule, wäre diese von S. Baur geäußerte Konkurrenzangst angebracht. An die Einführung einer solchen Schule in ganz Italien denkt aber fast niemand.

Nun wird argumentiert, dass es in Südtirol als einem mehrsprachigen Land einen höheren Bedarf an Zweitsprachkenntnissen gebe. Doch aus den Untersuchungen zur Sprachkenntnis und zum Sprachgebrauch lässt sich ablesen, dass ein gutes, wenn auch ausbaufähiges Maß an Zweitsprachkenntnis in der Bevölkerung vorhanden ist, das in allen Sprachgruppen langsam, aber stetig wächst. Was die Schule nicht schafft, wird in gutem Maß im Berufsleben und im Lebensumfeld später erworben.

Ausgehend vom Sprachgruppenprinzip ist im Autonomiestatut das Recht auf eine einsprachig-muttersprachliche Schule festgeschrieben worden. Wie in der Schweiz mit dem Territorialprinzip, hat jede Sprachgruppe in Südtirol eine Schule in ihrer Sprache. Es geht nicht um die vielbeklagte „Trennung der Sprachgruppen“ in der Schule, sondern um ein von jeder Sprachgruppe eigenständig gestaltetes Schulwesen. Jeder ist frei, die Schule seiner Wahl zu besuchen. In der Schweiz, die fast keine öffentlichen zwei- oder mehrsprachigen Schulen kennt, spricht niemand von „Trennung der Sprachgruppen in der Schule“. Im Autonomiestatut ist zu Recht die Eigenständigkeit der Sprachgruppen im Kulturleben und bei der Schule verankert. Wo bliebe die vielgerühmte Vielfalt Südtirols, wenn man diese Eigenständigkeit aufgibt?

Nun wird vorgeschlagen, eine zweisprachige Schule als zusätzliches Angebot zur muttersprachlichen Schule einzuführen. Welche Folgen hat es, wenn eine Sprachgruppe statt einem Schulmodell plötzlich drei Schulmodelle zur Auswahl hat: muttersprachlich wie bisher, CLIL-orientiert, paritätisch zweisprachig oder gar dreisprachig? Wie verändert sich die Bildungslandschaft, wenn sprachlich verschiedene Schulmodelle in

Konkurrenz zueinander treten? Welchen Sinn machte es, paritätisch zweisprachige Schulen in Mittelpunktorten Südtirols einzurichten, in welchen die italienische Sprachgruppe nur eine kleine Minderheit bildet? Was bedeutet dies für den Minderheitenschutz, die Qualität des Schulunterrichts und die Südtiroler Gesellschaft allgemein?

Solche Fragen und ähnliche Fragen sind aus der Perspektive des Minderheitenschutzes zu stellen und sind im Autonomie-Konvent kontrovers diskutiert worden. Noch stärker als anderswo ist Schulpolitik in Südtirol keine ausschließlich Eltern, Schülerinnen und Lehrpersonen berührende Frage, sondern ein gesamtgesellschaftliches Anliegen, das nicht nur den Zweitspracherwerb berührt, sondern auch das Grundverständnis von Minderheitenschutz und Eigenständigkeit der Sprachgruppen betrifft. Ein Schulwesen in der Muttersprache ist für eine ethnische Minderheit grundsätzlich eine große Errungenschaft, die nur wenigen Minderheiten geglückt ist. Minderheiten müssen geradezu mehr Wert auf dieses Recht legen, weil der kulturelle, soziale und wirtschaftliche Kontext ohnehin schon mehrsprachig ist und die Staatssprache eine strukturell dominante Rolle spielt.

Die Überfrachtung der Schule mit sprachpolitischen Idealen

Die Beherrschung der zweiten Landessprache ist mit gutem Grund eines der Grundanliegen der Südtiroler Bildungspolitik. Die deutsche Schule schneidet dabei gar nicht schlecht ab. In der italienischen Schule ist dagegen die Bedeutung der deutschen Sprache lange unterschätzt worden, und heute holt man den Rückstand mit einem breit gefächerten Angebot an Zweitsprachvermittlung langsam auf. In den Schulen aller Sprachgruppen muss man zudem der Herausforderung begegnen, auch ein gutes Englisch-Niveau zu erreichen.

Davon leiten manche Eltern, Lehrpersonen und Hochschullehrer schon die Notwendigkeit ab, in Südtirol eine dreisprachige Oberschule (deutsch, italienisch, eng-

lisch) einzuführen, um die Schüler optimal auf eine dreisprachige Hochschule vorzubereiten. Aus dieser Sicht scheint es in der Bildungspolitik vor allem darum zu gehen, perfekte Mehrsprachler auszubilden, die gekonnt zwischen Sprachen „switchen“, und vielleicht ganz nebenbei auch eine fachliche Qualifikation und kulturelle Identität in der Muttersprache erwerben.

Doch wollen die Südtirolerinnen allesamt Dolmetscher, Kulturmediatorinnen oder vielsprachige Diplomaten werden? Wenn heute Millionen von Abiturienten im deutschen Sprachraum Fremdsprachenkenntnisse erwerben, die in ihnen ein Hochschulstudium in diesen Sprachen erlauben (z.B. werden in Deutschland zunehmenden Studiengänge auf Englisch geführt), warum sollten die Südtiroler Maturanten das nicht schaffen? Wenn die EU in ihren bildungspolitischen Leitlinien die Kenntnis von möglichst zwei weiteren EU-Sprachen neben der Muttersprache empfiehlt, meint sie damit die perfekte Dreisprachigkeit durch dreisprachige Schulen? Wenn nicht, warum sollten gerade eine sprachliche Minderheiten auf muttersprachliche Schulen verzichten, um noch mehrsprachiger zu werden als alle übrigen Europäerinnen?

Ohne Zweifel ist Zweisprachigkeit ein hoher Wert in der Südtiroler Politik und Gesellschaft. Gleichzeitig ist der Weg zur Zweisprachigkeit in Südtirol übermäßig ideologisch aufgeladen worden, die Frage der zweisprachigen Schule geradezu zu einer Glaubensfrage stilisiert worden. So wird Schule in Südtirol immer mehr mit sprachpolitischen Idealen überfrachtet, und damit auch mit Sprachunterricht und Sprachexperimenten. Ehrgeizige Eltern sehen die Zukunft ihrer Kinder als Sprachgenies, Bildungsplaner halten perfekte Mehrsprachigkeit -die auf die wenigsten Regionen Europas zutrifft - als entscheidend für den internationalen Standortwettbewerb in einer entgrenzten Wirtschaft. Mehrsprachigkeit wird zum Zauberwort, ja schon fast zur Ideologie.

Dabei hat Schule nicht unwichtige weitere Aufgaben: fachliche Qualifikation, Persönlichkeitsbildung, Sozialisierung in der eigenen Kulturgemeinschaft, Allgemeinbildung in der eigenen Sprache usw. Dazu kommt in

Südtirol die Erhaltung einer guten Sprachqualität in der Muttersprache in einem Umfeld, das vor allem durch den Dialekt geprägt wird. Laut Sprachbarometer 2014 erreichen in den Grundfertigkeiten Lesen, Schreiben und Sprechen bei weitem nicht so viele Südtiroler die höchste Kompetenzstufe, wieangaben, der deutschen Sprachgruppe anzugehören (69,41%). Zudem gibt es auch Einwände aus sozialpolitischer Perspektive: werden Familien aus unteren sozialen Schichten es schaffen, ihre Kinder für anspruchsvolle mehrsprachige Schultypen und Unterricht ausreichend zu unterstützen? Werden Kinder mit Migrationshintergrund, die oft aus ihrem Herkunftsland schon zwei Familiensprachen mitbringen, das Schulpensum mit weiteren drei Sprachen (Deutsch, Italienisch und Englisch) plus Dialekt im Lebensumfeld schaffen?

Mehrsprachigkeit ist ein wichtiges Bildungsziel. Verschiedenste Methoden zur Verbesserung des Zweitsprachunterrichts stehen zur Auswahl: Sprachferien, Schüleraustausche, Lehrpersonenaustausche und schulübergreifende Projekte usw. Niemand wird etwas gegen einen besseren Zweitsprachunterricht einwenden. Insgesamt steht Südtirol in der Beherrschung der Zweitsprache nicht schlecht da. Zudem gibt es beim Zweitspracherwerb einen unterschiedlichen Bedarf in den drei Sprachgruppen: was für die italienische Schule sinnvoll sein kann, muss für die deutsche Schule nicht so vordringlich sein, solange im Durchschnitt - wie erwiesen - ein ausreichend gutes Zweit- und Drittsprachniveau erreicht wird.

Jeder Sprachgruppe ihr Schulsystem

Die italienische Schule Südtirols hat heute schon einen Teil des Rückstands beim Zweitspracherwerb wettgemacht. Wenn der italienischen Sprachgruppe erlaubt wird, die CLIL-Methode auf die Hälfte des Fachunterrichts hochzufahren, kommt dies ohnehin einer zweisprachigen Schule gleich. Die bildungspolitische Orientierung der deutschen und ladinischen Sprachgruppe folgt einem anderen Bedarf. Die deutsche Sprachgrup-

pe braucht für eine solide Erlernung des Italienischen keine zweisprachige Schule, genauso wenig wie Österreich eine zweisprachig deutsch-englische Schule braucht, weil das Land ansonsten international nicht mehr konkurrenzfähig wäre. Heute schon beherrschen 85% der deutschsprachigen Südtiroler gut oder sehr gut Italienisch, in wenigen Jahren werden es 100% sein, auch ohne zweisprachige Schule.

So ist in der deutschen Schule Südtirols, sprachlich gesehen, kein Bruch nötig, da die Zweitsprache bisher relativ gut vermittelt worden ist. Neue, gut bewährte Methoden im Zweit- und Fremdsprachenunterricht können auch ohne zweisprachige Schule eingeführt werden, wie der Einsatz des CLIL beweist. Ziehen deutschsprachige Eltern für ihre Kinder eine Schule mit noch höherem Anteil von CLIL, stünden ihnen die Schulen der italienischen Sprachgruppe offen, die noch stärker auf diese Methode setzen.

Dem der Südtirol-Autonomie zugrundeliegenden Sprachgruppenprinzip entspricht eine weitgehende Kulturautonomie bei der Bildungspolitik. Unbeschadet von der Pflicht und dem Recht, die Staatssprache zu erlernen, hat die deutsche Sprachgruppe das Recht verankert, ein Bildungssystem in ihrer Sprache zu organisieren. Dies wird seit fast 70 Jahren mit erstaunlich guten Ergebnissen praktiziert (vgl. PISA-Studien) und laut Sprachbarometer liegen auch die Zweitsprachkenntnisse der deutschsprachigen Südtiroler auf relativ hohem Niveau. Aus dieser Sicht braucht es keine Überlastung der deutschen Schule mit sehr viel CLIL und zweisprachigen Klassen, sondern ein vernünftiges Maß an wirksamem Zweitsprachenunterricht, wie er überall im deutschen Sprachraum für verschiedene Fremdsprachen mit Erfolg geboten wird.

Es gilt somit, das richtige Gleichgewicht zwischen dem Recht auf eine muttersprachliche Schule und zeitgemäßen Modellen des Zwei- und Fremdspracherwerbs zu finden, das Recht auf kulturelle Identität im Bildungssystem mit den Anforderungen an Fremdsprachenkenntnisse in einem offenen Europa zu verbinden.

Dieses Ziel können die drei Sprachgruppen in Südtirol aufgrund ihrer unterschiedlichen Bedarfslage mit unterschiedlichen Schulformen erreichen. Die muttersprachliche Schule muss deshalb nicht unbedingt der Konkurrenz der zwei- und dreisprachigen Schule ausgesetzt werden, wie Simon Constantini in diesem Band näher ausführt. Welche Schlussfolgerung für die Reform des Autonomiestatuts?

Soll Art. 19 des Statuts geändert werden?

Ausgehend vom Fazit, dass es für eine ausreichende Beherrschung der Zweitsprache eine zweisprachige Schule zumindest für die deutsche und ladinische Sprachgruppe in Südtirol nicht braucht, ist eine Änderung des Art. 19 ASt. nicht geboten. Zwar wird von den Befürwortern einer zweisprachigen Schule vorgeschlagen, diese nur als zusätzliches Angebot neben die bestehenden Schulen zu stellen. Auch in diesem Fall müsste der Art. 19 ASt. geändert werden, denn in sprachlicher Hinsicht divergierende Schulmodelle erfordern eine Regelung per Statut. Da daraus unweigerlich mittelfristig eine für die Südtiroler Schullandschaft unnötige Konkurrenzdynamik erwächst, kann dies der Qualität der Schule in der jeweiligen Muttersprache eher schaden. Dies läuft mittelfristig zwar auf eine Vielfalt von Schultypen, aber nicht auf eine Vielfalt der Kulturen, die nur lebt, solange die einzelnen Sprachgemeinschaften bestehen. Eine zweisprachige Schule mit Deutsch und Italienisch als gleichwertigen Unterrichtssprachen ist nicht nur mit Art. 19 ASt. unvereinbar, sondern sprengt auch das bisher dreigeteilte Schulsystem.

Im neuen Autonomiestatut brauchen keine neuen Schulmodelle festgeschrieben werden, sondern – neben den Grundrechten auf Unterricht in der Muttersprache und den Erwerb der Zweitsprache – kann den Sprachgruppen so viel Eigenständigkeit im Bereich Schule und Kultur zuerkannt werden, dass innovative Methoden zum Zweitspracherwerb ermöglicht werden, die den Zweitspracherwerb nach und nach optimieren. Damit würde

es der italienischen Schule erlaubt, zwecks Förderung der Zweitsprache Sach-Fachunterricht auf Deutsch im Ausmaß bis zu 50% der Gesamtunterrichtszeit einzuführen, begrenzt auf die zurzeit bestehenden italienischen Schulen. Bei Entscheidungen über die Anwendung von neuen Formen und Methoden des Zweitsprachenunterrichts sollen die Landesräte und Landtagsabgeordneten der jeweiligen Sprachgruppe eigenständig entscheiden können. Jeder Sprachgruppe kann statutarisch das Recht eingeräumt werden, ihr Schulsystem eigenständiger zu regeln, allerdings im Rahmen von muttersprachlichen Schulen, also ohne den Art. 19 ASt. aufzuweichen. Dadurch erübrigen sich zweisprachige Schulen.

Volle Zuständigkeit des Landes für die Schule

Für die bildungspolitische Eigenständigkeit Südtirols noch wichtiger ist die Übertragung der primären Zuständigkeit für die Schul- und Bildungspolitik. Für diesen Schlüsselbereich für die kulturelle Entwicklung und den Minderheitenschutz besteht im Autonomiestatut nur sekundäre Zuständigkeit, weshalb die staatlichen Reformen des Schulwesens in Südtirol per Landesgesetz übernommen werden müssen. Die Berufsschule liegt dagegen in primärer Zuständigkeit und ist seit 1972 Teil der Landesverwaltung (Art. 8, p. 29, ASt.).

Die Schule war lange Zeit ein „hybrider Bereich“ zwischen Staat und Land. Die Schulordnung einschließlich des Verwaltungspersonals fiel in die Landeszuständigkeit, während das Lehrpersonal noch lange Zeit beim Staat blieb. Mit einer komplizierten juristischen Konstruktion wurde 1996 zwar das Dienstrecht und die Besoldung der Lehrpersonals dem Land übertragen, ohne das Autonomiestatut ändern zu müssen. Das Land kann nun die Lehrpläne mit eigenen Gesetzen anpassen und Personalfragen regeln, ohne über die primäre Zuständigkeit zu verfügen. Kuriose Blüten trieb diese „Halb-Autonomie“ bei der Ernennung der Hauptschulamtsleiter. Wurden der ladinische und italienische Hauptschulamtsleiter bis 1996 vom Staat und der deutsche von

der Landesregierung ernannt (ASt, Art. 19, Abs. 4-6), so werden sie seit 1996 alle vom Land ernannt, allerdings muss das Einvernehmen bzw. die Anhörung des Unterrichtsministeriums in Rom vorliegen (LD 434/1996, Art. 9). Südtirol hängt also immer noch maßgeblich vom Placet aus Rom ab.

Dies hat dazu geführt, dass seit 1996 das Lehrpersonal zwar vom Land verwaltet und entlohnt wird, dies jedoch nur aufgrund der Delegation dieser Aufgabe seitens des Staats. Das Lehrpersonal ist formalrechtlich immer noch „beim Staat“ als Staatsbedienstete. Aufgrund dieser Kompetenzüberschneidungen durfte das Dienstrecht des Lehrpersonals lange Zeit vom Land nicht angetastet werden, was zu erheblichen Koordinationsproblemen führte. Angesichts der vielen Verflechtungen zwischen Staat und Land ist es kaum möglich zu entscheiden, ob die Südtiroler Schule eine staatliche oder eine Landesschule ist. Offiziell hat Südtirol für die Kindergärten, die Schulfürsorge, den Schulbau und die Berufsausbildung primäre Zuständigkeit (Art. 8 ASt), für den Unterricht an Grund- und Sekundarschulen nur sekundäre Zuständigkeit (Art. 9 ASt). Zum vollständigen Übergang der Schule zum Land im Sinne der primären Zuständigkeit ist es nie gekommen. Die Autonomie Südtirols wurde aber mit DFB ab 1996 ausgeweitet (Legislativdekret 24. Juli 1996, Nr. 434). Der Staat übertrug die Regelung des Dienst- und Besoldungsrechts des Lehrpersonals ans Land, wobei die Lehrpersonen aber noch formell Staatsbedienstete blieben (Art. 19, Abs. 10 ASt). Im Aostatal hatte der Staat das Lehrpersonal schon viel früher an die Region „delegiert“. Auch die Zuständigkeit für die Lehrerfortbildung ist dem Staat erst 1996 abgerufen worden.

Damit ist die Schule insgesamt aber immer noch nicht „beim Land“, sondern bleibt noch eng mit der staatlichen Schulordnung verknüpft (Bonell/Winkler 2010, 185). In zahlreichen Bereichen muss das Einvernehmen mit dem Staat gesucht und staatliche Vorgaben berücksichtigt werden. Über echte Schul- und Bildungshoheit, eigentlich ein Kernstück einer Territorialautonomie in einer Region mit Sprachminderheiten, verfügt Südtirol

auch heute noch nicht. Die Reform des Autonomiestatus bietet dafür die Gelegenheit. Durch die Übertragung der primären Kompetenz würden die Lehrpersonen definitiv Teil des Landespersonals. Südtirol könnte mit diesem Schritt die Curricula (Lehrprogramme der Schulen) eigenständig gestalten als bisher, könnte die Maturaprüfungen selbstständig regeln, könnte auch die Oberschultypen unabhängiger führen, ohne auf die staatliche Anerkennung und Gleichwertigkeit der Maturaabschlüsse verzichten zu müssen. Auch mit primärer Zuständigkeit könnte das Land dank neuer wissenschaftlicher Kompetenzen in Forschung und Lehre den heutigen Standard der Schulentwicklung qualitativ wahren und ausbauen. Außerdem könnten sich die Sprachgruppen nach Bedarf und Präferenz jeweils an Modelle des deutschen oder italienischen Sprachraums anlehnen oder ganz eigenständige Wege gehen, wie z.B.

- die Lehrerausbildung und Lehrbefähigung praxisnäher gestalten;
- die Schulversuche professioneller durchführen und besser evaluieren;
- die Schulstunden pro Woche reduzieren, aber das Schuljahr verlängern;
- den Lehrerberuf entbürokratisieren;
- den Sprachunterricht genau auf den jeweiligen Bedarf der Sprachgruppen abstimmen;
- die Arbeitsbedingungen freier gestalten;
- die Autonomie der Schulen frei zu regeln usw.

Doch ergeben sich beim Übergang aufs Land auch Gefahren: wird die Schulverwaltung dadurch autoritärer? Werden alle Schulen dann wie die heutigen Berufsschulen geführt? Wie werden die vorhandenen wissenschaftlichen Ressourcen genutzt und Schulversuche begleitet? Fällt Südtirol in der demokratischen Mitbestimmung damit weit hinter gesamtitalienisches Niveau zurück? Primäre Zuständigkeit fürs Schulwesen stößt vor allem in der italienischsprachigen Lehrerschaft Südtirols auf vehemente Ablehnung. Man vertraut darauf, dass die großen Leitlinien der Bildungspolitik in Rom besser aufgehoben sind; man misstraut einer dann allmächtigen Landesschulverwaltung; man unterstellt den

hiesigen Bildungspolitikern zu geringe Kompetenz; man befürchtet sogar Einschränkungen der Lehrfreiheit. Lieber Reformen „all'italiana“ heißt es, die augenzwinkernd verordnet und halbherzig umgesetzt werden, als konsequent durchgezogene Reformen „alla tirolese“. Natürlich muss auch bei primärer Zuständigkeit des Landes sichergestellt sein, dass die Lehrfreiheit, die Qualität des Unterrichts und die Autonomie der Schulen gewahrt bleibt. Doch hat Autonomie im Sinn von territorialer Eigenständigkeit auch mit Selbstvertrauen zu tun und mit Vertrauen in die regionale Demokratie. Andernfalls müsste sich jeder Kleinstaat bei jedem anspruchsvolleren Politikfeld sofort unter die Kuratel eines größeren Nachbarstaats begeben.

Anmerkungen

1 Die von KOLIPSI verwendete 6-stufige Globalkala laut GeRS verwendet die Niveaustufen A1, A2, B1, B2, C1, C2. A2 bedeutet dabei, dass man sich in einfachen routinemäßigen Situationen verständigen, kurze gebräuchliche Ausdrücke und einfache Satzmuster verwenden kann, um einfache, konkrete Bedürfnisse zu erfüllen. Es umfasst ein begrenztes Repertoire memorierter Wendungen für einfache Grundsituationen. B1 bedeutet: Schwellenniveau zur selbstständigen Sprachverwendung mit der Fähigkeit, Interaktion aufrechtzuerhalten und in einem Spektrum von Situationen auszudrücken, was man sagen möchte. Es entspricht der Fähigkeit, sprachliche Probleme des Alltagslebens flexibel zu bewältigen und sich über vertrauten Themen und persönlichen Interessengebiete zu unterhalten (vgl. Abb.1 – Globalkala/GeRS 2011:35, in: KOLIPSI 2012, 69/70).

Zur Vertiefung

Andrea Abel/Chiara Vettori/Katrin Wisniewski (Hrsg.), KOLIPSI – Sie Südtiroler SchülerInnen und die Zweisprache: eine linguistische und sozialpsychologische Untersuchung, EURAC, Bozen 2012

Rainer Seberich (2000), Südtiroler Schulgeschichte. Muttersprachlicher Unterricht unter fremdem Gesetz, RAETIA

Lukas Bonell/Ivo Winkler (2010), Südtirols Autonomie. Autonome Provinz Bozen, 180-229

Siegfried Baur (200), Schulpolitik in Südtirol, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk Jens (2005), Die Verfassung der Südtiroler

Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, EURAC, Nomos, 351-366

Rita Franceschini (2013), Die Potentialität von Mehrsprachigkeit: Vier Szenarien für ein dreisprachiges Gebiet wie Südtirol, in: Hans-Bianchi/Miglio/Pizzarini/Vogt/Zenobi (Hg.), Fremdes wahrnehmen, aufnehmen, annehmen, Bonner Romanistische Arbeiten, Peter Lang Edition, Frankfurt

Brigitte Foppa (2016), Begleitbericht zum Gesetzentwurf Nr.67/15 „Recht auf Mehrsprachigkeit im Bildungssystem des Landes“, Landtagsfraktion der GRÜNEN, Bozen ASTAT (2015), Südtiroler Sprachbarometer 2014, Bozen Autonome Provinz Bozen, Abt. Arbeit (2009), Sprachkompetenzen am Südtiroler Arbeitsmarkt, Bozen

Blog Brennerbasisdemokratie, Positionspapier „Bildung und Schule“ zum Südtirolkonvent (thematische Workshops), URL: www.brennerbasisdemokratie.eu



„Mehr Autonomie soll Hand in Hand mit mehr Demokratie gehen.“

Gespräch mit L.Abg. Brigitte Foppa (Die Grünen)

Autonomieausbau bedeutet vor allem eine Erweiterung des Umfangs der Zuständigkeiten und der Regelungstiefe auf Landesebene (primär und sekundär).

Wo kann die Bandbreite autonomer Zuständigkeiten vervollständigt werden? Wo soll Südtirol künftig primäre statt sekundäre Gesetzgebung ausüben?

Foppa: In aktuellen Debatten sieht man, dass der Staat immer wieder zu enge Grenzen setzt, z.B. die Vorgaben im Gesundheitswesen. So wird die Notwendigkeit klar, mehr Kompetenzen zu erlangen und vorhandene zu stärken. Aus unserer Sicht ist der Umweltschutz im Vordergrund, die Mobilität (s. Autobahnkonzessionsvergabe), auch der Bereich Bildung (siehe Reformgesetz „La buona scuola“). Da würden wir manches anders regeln. Warum? Weil wir einen anderen Bedarf, andere Rahmenbedingungen haben oder weil wir etwa in der Bildungspolitik andere Ziele haben? Diese Grundsatzfrage stellt sich immer wieder. Mehr Zuständigkeiten sind nicht immer per se für das Land gut. Mehr Autonomie sollte immer Hand in Hand mit mehr Demokratie gehen. Jedoch ist die innere Demokratie noch immer nicht Realität in Südtirol.

Der Großteil der Südtiroler Bevölkerung möchte die Region-Trentino eher abschaffen, doch die GRÜNEN treten nicht dafür ein. Abgesehen von den heutigen Funktionen und Aufgaben der Region, ist diese Institution nicht wegen der fehlenden demokratischen Legitimation in Frage zu stellen?

Foppa: Der Regionalrat, so wie er heute funktioniert, ist eine Zumutung, aber beim jetzigen Reformprozess der Autonomie wird die Region ignoriert. Im Grunde wird sie aus unserem politischen Alltag ausgeblendet. Einmal im Monat tagt der Regionalrat, das wird als eine Art Pflichtübung betrachtet. Welche Aufgabe könnte die Region heute noch haben? Sie könnte als Koordinationsorgan der autonomen Länder fungieren, könnte eine demokratische Kontrolle ausüben, könnte zu einer Trägerin der Kooperation im Alpenraum werden, denn eine gemeinsame Geschichte und gemeinsame Probleme haben wir ja. Man muss die Region also neu denken. Man könnte eventuell nur mehr 20 Abgeordnete aus beiden Ländern in eine Art Regionalparlament entsenden. Jedenfalls könnten auch wir aus einer neuen Art Region einen großen Nutzen ziehen.

Beim ethnischen Proporz gibt es drei Hauptbereiche der Anwendung: die Besetzung von Gremien öffentlicher Institutionen auf verschiedenen Ebenen; die Vergabe von Haushaltsmitteln auf sozialem und kulturellem Gebiet, den Zugang zum öffentlichen Dienst. In welchem Bereich ist der Proporz am ehesten zu überwinden und wodurch sollte dieser Mechanismus ersetzt werden?

Foppa: Der Proporz hat seine historische Berechtigung gehabt, war auf Zeit angelegt, und sein Zweck ist auch erreicht worden. Wenn Konsens vorhanden ist, könnte man den Proporz aussetzen, die Auswirkungen dieses Eingriffs dann periodisch überprüfen, z.B. ob sich Ungleichheiten ergeben haben. Wie kann der Proporz ersetzt werden? Bei den Beiträgen und im sozialen Wohnbau sollte der Bedarf, beim öffentlichen Dienst die Zweisprachigkeit das entscheidende Kriterium sein. Wenn die Zweisprachigkeit konsequent eingehalten wird, dann braucht es keinen Proporz mehr. Zudem bilden die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärungen die Realität immer weniger ab, die Zwei- und Anderssprachigen werden nicht berücksichtigt. Der Proporz ist eine Art Fossil. Wie die Frauenquote darf er nur als eine zeitlich begrenzte Methode zu einer gerechteren Verteilung aufgefasst werden, nicht als eine permanente Regel.

Der Proporz wird manchmal auch damit begründet, dass Südtirol sich gegen einen zu großen Konkurrenzdruck von außen schützen muss.

Foppa: Je mehr Bewerber sich beteiligen, umso mehr kommt man potenziell zu einer exzellenten Auswahl. Auf Exzellenz zu verzichten ist widersinnig, wenn man die Qualität der Verwaltung im Blick hat. Wenn ein Sachse oder eine Kalabresin bei einem Wettbewerb für eine Stelle im öffentlichen Dienst in Südtirol besser abschneidet als ein Südtiroler, soll er/sie sie haben. Dieser Wettbewerb kann uns gut tun, um das Niveau zu heben. Die Zweisprachigkeit bildet ohnehin einen starken Filter.

Bei der RAI gibt es eine Mitfinanzierung durch das Land (20 Mio. Euro jährlich für die deutsche und ladi-

nische RAI Bozen). Damit ist noch keine Landeskompetenz für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geschaffen worden. Besteht die Gefahr, dass bei einer „Landes-RAI“ der Einfluss der Politik auf die öffentlich-rechtlichen Medien zu groß wird?

Foppa: Diese Gefahr besteht durchaus. Die RAI könnte vom Land verwaltet werden, allerdings sollte sie dann für alle drei Sprachgruppen lokal verwaltet und vor politischer Einflussnahme geschützt sein. Es müsste viel mehr Transparenz gewährleistet werden, etwa im Zusammenhang mit Werbeschaltungen des Landes, aber auch bei den Sendungen. Sowohl die Kontrolle der Unabhängigkeit als auch die Zusammenarbeit der verschiedenen RAI-Redaktionen müsste gut geregelt werden.

Mit dem sog. Sicherungspakt für die Einnahmen der Autonomen Provinzen vom Oktober 2014 scheint für die Landesfinanzen nach den Kürzungen durch Rom mehr Stabilität eingeleitet zu sein. Wie kann im Autonomiestatut vorgesorgt werden, dass im Zuge der Haushaltssanierung des Staats nicht wieder Kürzungen vorgenommen werden?

Foppa: Das wird sicher schwierig. Wir haben als Region Trentino-Südtirol aus historischen Gründen immer noch eine privilegierte Position im Vergleich zu anderen Regionen. Andererseits muss in einem Staat auch ein solidarischer Finanzausgleich vorhanden sein. Der Staat muss überleben. Es nutzt nichts, in einem Gebiet eine maximale Sicherheit zu schaffen, wenn das Gesamtgebilde bankrott geht. Jede Region hat ihre Interessen. Natürlich hat die Landesregierung den Auftrag, vor allem unsere Einnahmen zu verteidigen, aber die Solidaritätspflicht gemäß eigener Leistungsfähigkeit besteht eben für alle.

Die zweisprachige Schule ist eine alte Forderung der GRÜNEN und verlangt eine Abänderung des Art. 19 des Statuts, der eine Schule nach Muttersprachenprinzip vorsieht. Wie soll die Südtiroler Schule (Pflicht- und Oberschule) der Zukunft sprachlich gesehen aussehen? Nur zwei- bzw. mehrsprachige Schulen, mehrere Modelle nebeneinander, oder ein

Modell für die deutsche Sprachgruppe, ein anderes für die italienische Sprachgruppe?

Foppa: Die GRÜNEN haben soeben einen Gesetzentwurf vorgelegt, der vorsieht, dass in den Schulsprengeln mehrsprachige Abteilungen immer dann eingerichtet werden können, wenn genügend Einschreibungen vorhanden sind. Unsere Forderung ist die mehrsprachige Schule als Zusatzangebot. Wie wird mehrsprachige Schule überhaupt definiert? Jede Schule könnte ihre Mehrsprachigkeit selbst organisieren. In der mehrsprachigen Abteilung könnten verschiedene Sprachen als Unterrichtssprachen in unterschiedlichem Ausmaß verwendet werden. Auch abwechselnd in zeitlicher Abfolge. Vorrangiges Anliegen müsste es aber auch sein, dass auch Schüler und Schülerinnen verschiedener Sprachgruppen zusammentreffen. Eines ist die Sprachvermittlung, etwas anderes ist die Sprachpraxis. Das Potenzial der mehrsprachigen Schule liegt vor allem darin, dass deutsch- und italienischsprachige Kinder in der Schule zusammentreffen und das Angebot dem Bedarf entspricht. Dieser Vorschlag bezieht sich auf alle Schulstufen. Damit wird auch die Autonomie der Schule weitgehend beibehalten und würde als ein Zusatzangebot den Art. 19 nicht verletzen. Jedes Kind hat ein Recht auf muttersprachlichen Unterricht, allerdings müsste dieses Recht auch jenen Kindern zugestanden werden, die zwei Muttersprachen haben. Die haben de facto heute dieses Recht nicht. Natürlich sollen die Lehrpersonen auch die Möglichkeit erhalten, sich gezielt dafür zu bilden und weiterzubilden. CLIL ist ein sinnvoller Zwischenschritt. Ein anderer Schritt wäre: gemeinsame Schulgebäude, wo immer dies möglich ist. Es mangelt auch an Zweisprachigkeit, weil man zu wenig Gelegenheiten der Begegnung hat.

In der sozialen Vorsorge gibt es – im Unterschied zur Fürsorge und zur daraus folgenden Sozialpolitik auf Landesebene - nur eine ergänzende Zuständigkeit auf regionaler Ebene. Diese ist zur Schaffung des Zusatzversicherungsfonds genutzt worden. Sollte die Landesautonomie in dieser Hinsicht ausgebaut werden?

Foppa: Durchaus. Ein aktuelles Beispiel ist der Rentengap, nämlich das Auseinanderklaffen der Renten von Männern und Frauen. Diesen Rentengap könnte man mit dem Rentensplitting überwinden. Das Rentebudget zweier Ehepartner soll in gemeinsamen Topf eingezahlt werden, aus welchem nach Rentenantritt beide die gleiche Rente beziehen. Der Rentengap liegt derzeit bei über 40% im Durchschnitt, noch höher als der Gehaltsgap. Die Familie würde dann als Solidargemeinschaft gestärkt und der Altersarmut vorgebeugt. Auf gesamtstaatlicher Ebene ist ein solches Modell zurzeit nicht möglich, doch in Südtirol wäre es machbar. Doch lässt die heutige zentral geregelte Sozialversicherung das nicht zu. Die ganze Materie der sozialen Vorsorge auf Landesebene zu organisieren, wäre extrem aufwändig, das kann ich mir nicht vorstellen. Da sind uns tatsächlich enge Grenzen gesetzt.

Parallel zum Konvent wird auch in den Paritätischen Kommissionen verhandelt, die allerdings nicht mit Vertretern der politischen Minderheit im Landtag besetzt sind.

Foppa: Es wäre dringend erforderlich, dass auch die Minderheiten in diesen Kommissionen vertreten sind. Auch BürgervertreterInnen und vor allem mehr Transparenz im Sinne einer Berichtspflicht der Kommissionen wären nötig. Es ist inakzeptabel, dass so wichtige Kommissionen wie Geheimclubs agieren. Nicht einmal der Landtag erhält derzeit regelmäßige Informationen durch die 6er-Kommission.

Für wesentliche Fortschritte im Ausbau der Autonomie ist die Zustimmung der Mehrheit der italienischen Sprachgruppe und ihrer politischen Vertreter unverzichtbar. Wie kann es gelingen, einen wesentlichen Teil der italienischen Sprachgruppe für einen Ausbau der heutigen Autonomie zu gewinnen?

Foppa: Die italienische Sprachgruppe befürwortet inzwischen überwiegend die Autonomie, es gibt kaum mehr Stimmen gegen die Autonomie. Ich bedaure es aber, dass sich die italienische Sprachgruppe auf politischer Ebene selbst aufgibt, z.B. mit der geringen

Wahlbeteiligung. Es gibt nur mehr fünf italienische Landtagsabgeordnete, Italienisch ist bei den Debatten im Landtag fast verschwunden. Politisch gesehen hat die italienische Sprachgruppe zu wenig Sichtbarkeit. Dies hat nicht nur mit dem politischen System zu tun, sondern mit der heutigen Verfasstheit der Italiener Südtirols.

Bei der Einführung von mehr Referendumsrechten und Bürgerbeteiligung hat Südtirol bisher keine guten Erfahrungen gemacht. Wie können diese Bürgerrechte im Autonomiestatut besser verankert werden? Wie kann es den Bürgerinnen ermöglicht werden, auch hinsichtlich der Abänderung des Statuts direkt initiativ zu werden?

Foppa: Es geht vor allem darum, die Bürgerbeteiligung auf Ebene der Landesgesetzgebung auszubauen. Was zur Stärkung der direkten Demokratie konsensfähig ist, sollte dort festgeschrieben werden. Im Autonomiestatut sollte das Prinzip und der Wert der Bürgerbeteiligung verankert werden als Bereicherung der Demokratie, sowie die Pflicht, entsprechende Instrumente zu regeln. Bürgerbeteiligung wird dann gut funktionieren, wenn diese Verfahren gut geregelt sind.

Der EVTZ ist aufgrund von EU-Normen geschaffen worden und nutzt den bestehenden Spielraum der Regionen bei der interregionalen Zusammenarbeit. Manche schlagen einen Ausbau der EUREGIO vor, vielleicht sogar mit einer parlamentarischen Versammlung. Sie könnte mittelfristig sogar die heutige Region Trentino-Südtirol ersetzen, wird angenommen. Kann der EVTZ Europaregion Tirol eine echte grenzüberschreitende Regierungsebene werden?

Foppa: Der EVTZ wird immer dann ins Feld geführt, wenn man im Land oder in der Region nicht mehr weiterkommt. Leider gibt es zwischen den Menschen der drei Länder eine noch große Fremdheit, trotzdem wollen alle die EUREGIO ausbauen. Gleichzeitig gibt es einen Dreier-Landtag, der ins Leere arbeitet, meist nur eine politische Show inszeniert. Der Dreier-Landtag trifft keine rechtlich verbindlichen Entscheidungen.

Man macht Absichtserklärungen, aber oft bleiben die konkreten Schritte aus, wie z.B. bei der Alpentransitbörse. Dabei wäre es gerade im Bereich der Umweltpolitik ungemein wichtig, sich besser abzustimmen, denken wir nur an die Brennerautobahn, die ja in allen drei Ländern die größte Luftverschmutzerin ist. Vom bloßen In-Szene-Setzen der Einheit bis zur echten Zusammenarbeit ist es wohl noch ein weiter Weg.

Tab.6 - Vorschläge zur Änderung oder Ergänzung des 2. Autonomiestatuts oder für Durchführungsbestimmungen zur Erweiterung der Autonomie von Alt-Landeshauptmann Luis Durnwalder
(verteilt im Rahmen des Konvents der 33 des Autonomiekonvents im Sommer 2016)

1. Regelung des Selbstbestimmungsrechts gemäß den von der UNO vorgegebenen Prinzipien und Richtlinien.
2. Explizite Bezugnahme auf die besondere Situation der auf einem internationalen Abkommen beruhenden Südtirol-Autonomie. Ein eigener Verhandlungstisch mit der italienischen Regierung.
3. Einführung des Prinzips: alle Zuständigkeiten, die den Regionen mit Normalstatut zuerkannt werden, müssen automatisch auch der Autonomen Provinz Bozen übertragen werden.
4. Abschaffung der Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis des Staates („Suprematie-Klausel“). Die Landesgesetzgebung darf nur durch drei Schranken begrenzt sein: die Verfassung, das EU-Recht und die völkerrechtlichen Verträge.
5. Abschaffung des „nationalen Interesses“ (sic).
6. Das Recht auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit, EUREGIO und das Recht auf Zusammenarbeit mit anderen Regionen und Minderheiten einschließlich des Rechts auf Abschluss entsprechender Abkommen.
7. Alle sekundären und tertiären Zuständigkeiten sollen in primäre umgewandelt werden.
8. Übertragung aller Zuständigkeiten in den Bereichen Umweltschutz, Raumordnung, Landschaftsschutz, Arbeitssicherheit, Gesundheitswesen und Hygiene. Abschaffung der parallelen Kontrollen durch den Staat im Gesundheitswesen, bei der Arbeitssicherheit, im Umweltschutz und in allen Bereichen, für welche das Land zuständig ist.
9. Vollständige Übertragung des Bereichs „Schule und Bildungssystem“ ans Land Südtirol einschließlich des Lehrpersonals. Anerkennung der Studientitel und Lehramtsqualifikationen, Regelung der eingetragenen Berufe.
10. Volle Zuständigkeit im Bereich der Telekommunikation (Sendefrequenzen).
11. Zuständigkeit für die Postdienste.
12. Zuständigkeit für eine öffentlich-rechtliche TV-Radio-Station für alle drei Sprachgruppen.
13. Das Recht auf die Beteiligung und auf die Organisation der Steuerfeststellung, der Steuereinhebung und der Kontrolle der direkten und indirekten Staatssteuern.
14. Durchführungsbestimmung zur Regelung der Ortsnamengebung ausgehend vom Abkommen Fitto-Durnwalder.
15. Auflösung des Regierungskommissariats und Übertragung all seiner Kompetenzen auf das Land Südtirol bzw. an den Landeshauptmann.
16. Ersetzung der Bezeichnung „Autonome Provinz Bozen“ mit der amtlichen Bezeichnung Südtirol/Sudtirolo.
17. Umwandlung der Autonomen Provinzen Bozen und Trient in die „Autonome Region Trentino“ und die „Autonome Region Südtirol/Sudtirolo“.
18. Auflösung der Region und Übertragung all ihrer Zuständigkeiten an die beiden autonomen Regionen Trentino und Südtirol.
19. Übertragung der Zuständigkeit für die innere Sicherheit (Polizei) auf Gemeinde- und Landesebene an das Land bei Klärung der verbleibenden Aufgaben der staatlichen Polizeiaufgaben im Land.
20. Übergang aller Verwaltungszuständigkeiten des CONI ans Land und Verpflichtung zur Anwendung der Zweisprachigkeit.
21. Die Ladiner müssen das Recht erhalten, jedes politische Amt zu bekleiden unabhängig von ihrer numerischen Stärke (so z.B. das Amt des Landeshauptmanns).
22. Übertragung der Zuständigkeit für die Zusatzrentenversicherung ans Land.
23. Übertragung aller Zuständigkeiten im Bereich der Zivilmotorisierung und des Transports (Kollaudierungen, Führerscheine, Sanktionen usw.) ans Land.
24. Zuständigkeiten für die öffentlichen Wettbewerbe und Ausschreibungen.
25. Alle Zuständigkeiten bezüglich des Personals der Lokalkörperschaften und ihrer Konsortien (wirtschaftliche und rechtliche Behandlung im Rahmen der Kollektivverträge usw.)
26. Volle Zuständigkeit im Bereich der Energie: Konzessionen, Erzeugung, Transport und Verteilung.
27. Neue Zuständigkeiten in der Forschung und Entwicklung.
28. Aufwertung der einheimischen Produkte, der Marktregelungen und der Produktbewerbung im Ausland.
29. Veterinärärztliche Dienste an der Grenze, CITES-Zertifizierung.
30. Übertragung der Zuständigkeit für die ANAS-Straßen und des Eigentums ans Land: aufgelassene Straßen, ANAS-Gebäude, Wohnungen und Büros, Zuständigkeit für Genehmigungen und Konzessionen.
31. Gerichtsbarkeit: Übertragung der Sektionen (Außenstellen) der Gerichte mit all ihren Zuständigkeiten ans Land.
32. Klärung der Zuständigkeiten im Bereich des lokalen Bahnverkehrs.
33. Übertragung aller Militärangebietes ans Land ohne Gegenleistung, mit Ausnahme jener Areale, die für institutionelle Zwecke genutzt werden.

Zweisprachige Schule — Individuum und Gesellschaft

Seit vielen Jahren wird in Südtirol verstärkt die zwei- oder mehrsprachige Einheitsschule bzw. die zwei- oder mehrsprachige Schule als Zusatzangebot zu den bestehenden muttersprachlichen Modellen gefordert. In erster Linie sind die Eltern um diesen Dammbuch bemüht. Das Südtiroler Sprachbarometer 2014 legt sogar nahe, dass eine breite Mehrheit der Gesamtgesellschaft diese Umstellung wünscht. Unklar bleibt jedoch, welches Modell dabei angestrebt wird.

Grundsätzlich erscheint eine Schule, in der beide Sprachen »gleichermaßen« als Unterrichtssprachen dienen, ein erstrebenswertes Modell. Die Vorteile einer hohen Kompetenz in mehreren Sprachen können für die Einzelne/den Einzelnen kaum überbewertet werden. Welch positive Auswirkungen ein Schulsystem auf »Immersionbasis« für die SchülerInnen hat, ist längst erwiesen.

Was jedoch in einem einsprachigen Kontext (in Deutschland oder Frankreich, ja auch in Trient oder Innsbruck) bedenkenlos umgesetzt werden kann, da mehrsprachige und Immersionsschulen in ein sprachlich klar definiertes Umfeld gebettet sind, kann in einem mehrsprachigen Gebiet wie Südtirol, das im national definierten Kontext des italienischen Staates eine sprachlich-kulturelle Sonderrolle einnimmt, zu Spannungen führen und das Risiko der sprachlichen Assimilierung in sich bergen. Über kurz oder lang wird die mehrsprachige Schule, falls sie eingeführt wird, wohl kaum nur auf ein »Zusatzangebot« beschränkt bleiben. Kaum jemand wird sich diesem Schulmodell entziehen können, sobald es existiert, denn jeder, der seinen Nachwuchs in eine Schule des heutigen, »alten« Modells schickt, nimmt eine herbe Benachteiligung seines Kindes billigend in Kauf — sowohl gesellschaftlich als auch auf dem Arbeitsmarkt. Die »einsprachig« deutsche und italienische Schule blieben dann voraussichtlich Horte nationalistischer

Hitzköpfe, in der Eltern auf Kosten ihrer Kinder Politik betreiben. Eine möglichst gute Vermittlung der »Zweitsprache« wäre dort wohl kaum noch Hauptziel, haben sich die Eltern doch ausdrücklich gegen eine mehrsprachige Schullaufbahn entschieden.

Falls aber mehrsprachige Schulen Aufnahmetests durchführen würden, um die Überforderung weniger gut vorbereiteter oder minder talentierter Kinder zu vermeiden, wäre dann wohl mit einer sprachlichen Mehrklassengesellschaft zu rechnen, in der einige vom öffentlichen Schulsystem wesentlich bessere Voraussetzungen fürs Leben garantiert bekämen als andere. Auch dies wäre wohl kaum wünschenswert. Eine Umstellung des Schulsystems darf jedenfalls nicht auf die leichte Schulter genommen werden. Wer von den unzweifelhaften Vorteilen der Immersion fürs Individuum undifferenziert auf angebliche Vorteile für die Gesamtgesellschaft schließt, nimmt eine Abkürzung, die unter Umständen in eine Sackgasse ohne Wendemöglichkeit führen könnte.

Die Folge eines mehrsprachigen, öffentlichen Schulmodells kann (zunächst) nichts anderes sein, als eine durch und durch mehrsprachige Gesellschaft. Ein Idealzustand für ein Land wie Südtirol, wo mehrere Sprachen beheimatet sind. Ein Idealzustand jedoch, der ohne die nötigen Vorkehrungen das Risiko in sich birgt, zumindest eine Sprache endgültig auszulöschen. Heute gibt es hierzulande ein in seiner Art zwar verbesserungswürdiges, jedoch sehr fein austariertes Gleichgewicht zwischen den Sprachen, das mit einem neuen Schulsystem schnell aus den Fugen geraten kann.

Weltweit sind durch und durch mehrsprachige Gesellschaften — in welchen die Mehrsprachigkeit der Gesamtheit auch einer völligen Mehrsprachigkeit jedes Einzelnen entspricht — eine winzige Ausnahme, die auf Dauer kaum aufrecht zu erhalten ist. Bereits wenn zehn perfekt Mehrsprachige an einem Tisch beisammensitzen, wird sich aus Bequemlichkeit in kürzester Zeit eine der von allen beherrschten Sprachen zu Lasten der anderen durchsetzen. Aus welchem Grund auch sollte

eine ganze Gesellschaft im Alltag den Aufwand betreiben, mehr als eine Sprache aktiv zu benutzen, wenn sämtliche Mitglieder (zumindest) eine dieser Sprachen perfekt beherrschen? Im Falle einer Minderheit in einem Nationalstaat scheint dies sogar unmöglich. Mit welcher Begründung sollte man sprachliche Sonderrechte einfordern, wenn sämtliche BürgerInnen auch die Staatssprache auf muttersprachlichem Niveau beherrschen?

Risikomanagement

Wir haben in Südtirol einen großen Schatz, den man »gesellschaftliche Mehrsprachigkeit« nennen kann. Dieser Schatz resultiert heute aus einer unvollkommenen »individuellen Mehrsprachigkeit«, die die Verwendung mehr als einer Sprache im Alltag attraktiv macht. Auf Dauer mag diese Situation manchen nicht befriedigend scheinen, da sie den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht fördert.

Aber: Wir haben einen einigermaßen gesunden Patienten und eine sofortige Behandlung, durch die wir jedoch seinen vorzeitigen Tod riskieren. Wollen wir tatsächlich Hand anlegen? Oder sollten wir vielmehr zuerst die Risiken minimieren?

Die beste Voraussetzung für die Zusammenführung der gesellschaftlichen und der individuellen Mehrsprachigkeit wäre wohl die staatliche Unabhängigkeit; nicht Unabhängigkeit per se, sondern eine speziell auf Kohäsion und Inklusion bedachte, verfassungsmäßig auf Pluralismus ausgerichtete Version. Eine sofortige Lösung könnte man bedenkenlos unterstützen, wenn es eindeutige Zeichen gäbe, dass sie glücken würde.

Eine mögliche Alternative im Rahmen des Nationalstaats wäre das katalanische Modell, das ein hohes Maß von gesellschaftlicher und individueller Mehrsprachigkeit mit einem starken gesellschaftlichen Zusammenhalt vereint. Der Dreh- und Angelpunkt dieses Modells ist eine Einheitsschule mit »Content and Language Integrated Learning« (CLIL) mit einer stark asymmetrischen Sprachgewichtung zugunsten des Katalanischen, also

der nicht-nationalen Sprache. Die Einsicht, die katalanisch- und kastilischsprachige Eltern bzw. PolitikerInnen eint, ist die, dass diese Asymmetrie beim Sprachenerwerb ein Kippen innerhalb des spanischen Nationalstaats (zugunsten der spanischen »Staatssprache«) am besten verhindern kann, da auf regionaler Ebene in Katalonien dem sprachlichen Ungleichgewicht der staatlichen Ebene Spaniens entgegengesteuert wird.

Diese Art der Sprachpolitik beschränkt sich jedoch nicht auf die Schule, sondern zielt darauf ab, eine tatsächlich im Kontext mehrsprachige Gesellschaft durch eine tatsächliche Asymmetrie im Bildungssystem zu unterstützen. Katalonien hat eine offiziell definierte Landessprache (Katalanisch). Im Autonomiestatut ist zwar auch die kastilische Sprache als Amtssprache definiert, eine Ungleichbehandlung (»affirmative action«, also die positive Diskriminierung) ist jedoch erlaubt und ganz im Sinne der Gleichgewichtswahrung. Das Südtiroler Autonomiestatut nach dem Proporzmodell erlaubt hingegen kein Korrektiv, die beiden gleichgestellten Sprachen sind immer und überall gleich zu behandeln. Im Zweifelsfall, auch dies belegt das Sprachbarometer, geht dies eher zu Lasten der Minderheitensprachen. Eine Politik, die schnell und flexibel auf Fehlentwicklungen reagieren kann, ist damit nahezu ausgeschlossen.

Eine asymmetrische — behutsam an hiesige Verhältnisse angepasste — Gesamtlösung nach katalanischem Vorbild wäre wahrscheinlich ein guter Wegbereiter für die eventuell anzustrebende Unabhängigkeit und Schaffung einer durch und durch »idealen«, also auf individueller Ebene mehrsprachigen Gesellschaft. Ohne den nötigen Sicherheitsabstand zu jedem Nationalstaat (und dazu gehört im Rahmen der Autonomie als Mindestvoraussetzung die primäre Zuständigkeit für Schule und Bildung) sind aber undifferenzierte Abkürzungen abzulehnen.



Demonstration gegen den Flughafenausbau, 28. Mai 2016

Demokratische Spielräume erweitern

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 und Landtag, ins Parlament und EU-Parlament, und können sie auch wieder abwählen. Mit einer gut geregelten direkten Demokratie können die Bürgerinnen bei Sachfragen wieder die Entscheidungsmacht an sich ziehen und eine Volksabstimmung erwirken. Das funktioniert in Südtirol bisher nur schlecht. Es ist bei weitem keine normale demokratische Praxis wie in der Schweiz. Südtirol hat in seiner Geschichte und auch in 68 Jahren Republik in der Nachkriegszeit erst zwei landesweite Volksabstimmungen erlebt, 2009 und 2014, sowie eine Volksbefragung 2016.

Statutshoheit – Was ist das?

Das Autonomiestatut ist nicht nur ein Grundgesetz zur Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen Ländern, Region und Staat. Es ist auch eine Art Landes- oder Regionalverfassung, die die Institutionen, Grundprinzipien und speziellen Bürgerrechte und -pflichten in diesem Gebiet regelt. Es betrifft also die Südtiroler und Trentiner Bevölkerung, nicht das restliche Italien. Rechtlich muss das Statut mit der Verfassung im Einklang stehen, politisch benötigt es die Legitimation vor allem seitens der Bürgerschaft dieser Region, nicht Italiens. Um Ver-

fassungsrang zu erhalten, muss ein solches Statut unbedingt vom Parlament ratifiziert werden. Dies ist aber kein Grund, den Bürgerinnen und politischen Vertretern der betroffenen Region oder Provinz das Recht a priori vorzuenthalten, ihr Statut eigenständig erstellen und abändern zu können.

In Südtirol hat weder der Landtag das Recht, eigenständig im Parlament Vorschläge für die Statutsänderung einzubringen, noch hat dieses Recht die Bürgerschaft direkt. Der Landtag kann zwar einen Vorschlag zur Statutsänderung vorlegen, doch wenn der Regionalrat nicht zustimmt, wird jede Initiative gegenüber dem

Parlament blockiert. Ein Recht auf Volksabstimmung bei Statutsreformen „von oben“, etwa im Sinne eines bestätigenden Referendums wie es in der Schweiz bei Änderungen der Kantonalverfassung zwingend erforderlich wäre, gibt es in Südtirol nicht.

Wie alle übrigen Regionen mit Sonderstatut hat die Region Trentino-Südtirol keine „Statutshoheit“ (autonomia statutaria), vielmehr wird die „Landesverfassung“ Südtirols im italienischen Parlament festgelegt. Der Staat muss zwar gemäß neuer Schutzklausel das Einvernehmen der betroffenen Region suchen und den Landtag informieren (Art. 103 ASt.), doch ist er nicht an die ausdrückliche Zustimmung der Mehrheit der Bürger dieses Landes gebunden. Auch bei der jetzt laufenden partizipativen Erstellung eines Vorschlags für ein neues Autonomiestatut im Rahmen des Konvents kann die Bürgerschaft nichts direkt entscheiden. Vielmehr werden die Vorschläge der Bürger beim Südtirol-Konvent gleich vierfach gefiltert:

1. durch den Konvent, der mehrheitlich vom Landtag ernannt worden ist;
2. durch den Landtag mit seiner Mehrheit;
3. durch den Regionalrat (gegen den Willen der Trentiner geht nichts durch);
4. durch die Verfassungskommission des Parlaments. Wieviel wird dann vom Bürgerwillen noch übrigbleiben?

Diese Situation ist das Gegenteil von einer Souveränität der Bürger und Bürgerinnen einer Region oder eines Landes im Sinne von „Statutshoheit“ (nicht staatliche Souveränität, sondern Gestaltungsfreiheit des eigenen Statuts). Fehlt den Bürgern diese Statutshoheit – im Unterschied zu den Regionen mit Normalstatut Italiens und zu den meisten autonomen Regionen Europas, die mit Bürgerbeteiligung ihre Statuten eigenständig reformieren können – bleibt jede Reform dem engsten Kreis von Spezialisten und dem Gutdünken der Regierungsparteien anvertraut, allerdings mit weit weniger politischer Legitimation und mit mangelhafter demokratischer Rückbindung. Manche Politikerinnen gehen heute noch von der An-

nahme aus, dass ein ethnischer Konflikt nur auf der Ebene der Eliten gelöst werden kann, also durch Verhandlungen von Parteispitzenvertretern, mit Rückenbedeckung aus Wien und Rom für die jeweilige Seite. Der Weg der Verhandlungen und des Kompromisses ist zwingend, aber das kann nicht bedeuten, dass die maßgeblichen politische Kräfte, also die Parteien und die Bürgerschaft, von diesem Bereich auszuschließen sind. Auch beim Autonomiestatut müssen sie als Souveräne in der Demokratie mitreden und mitentscheiden können, denn das Statut ist eine Art Grundgesetz für die Autonomie dieses Landes.

In diesem Sinn kann das künftige Autonomiestatut das demokratische Verfahren zur Abänderung des Statuts neu regeln (heute Art. 103 ASt. in Verbindung mit Art. 138 der Verfassung), um die Beteiligung aller politischen Kräfte im Land und der Bürgerschaft zu erlauben. Dabei könnte man zwischen einer Minimalversion und einer Optimalversion unterscheiden. Ein **Mindestmaß** demokratischer Mitbestimmung der Bürger wäre ein Initiativrecht für eine Mindestanzahl von Südtiroler Wahlberechtigten in Form des Volksbegehrens und der Volksinitiative („Statutsinitiative“ in Analogie zur Verfassungsinitiative). Der Landtag muss eigenständig, also ohne Trient, eine Gesetzesinitiative zur Statutsänderung ans Parlament richten können, andererseits auch ein wichtiges Abwehrrecht erhalten: einseitige Statutsänderungen durch das Parlament sollten durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit des Landtags abgelehnt werden können (vgl. VerfGE Palermo Nr. 1429). Zurzeit gibt es nur die berühmte Schutzklausel gegen solche einseitigen Abänderungen durch das Parlament: das entsprechende Einvernehmen gibt aber immer die Landesregierung, nicht der Landtag.

Die **Optimalversion** begreift dagegen die Südtiroler Bürgerschaft als eigentliches souveränes Subjekt der Landesautonomie mit ihrem Grundgesetz, dem Statut. Die Bürgerschaft könnte das Recht erhalten, einen Statutenkonvent, also eine „statutgebende Landesversammlung“, frei zu wählen. Andernfalls kann

zumindest der Landtag ein „statutgebendes Mandat“ erhalten, wie es andere autonome Regionen Europas pflegen. Abänderungen und vor allem Gesamtrevisionen des zukünftigen Landesstatuts, die von den politischen Organen ausgehen, können einem bestätigenden Referendum durch die Wählerschaft unterworfen werden (wie in den Autonomen Gemeinschaften Spaniens), weil erst dadurch die unmittelbare politische Legitimation durch die Bürger erfolgt. Natürlich braucht es für ein Autonomiestatut und dessen Abänderungen auch das Placet des Parlaments, andernfalls könnte es nicht Teil der Verfassung werden. Das Parlament könnte bei der Ratifizierung eines abgeänderten Statuts Auflagen machen und Änderungen verlangen, doch die eigentliche Initiative bliebe der betroffenen Region und ihrer Bürgerschaft vorbehalten. Dieses demokratischere Verfahren funktioniert natürlich besser, wenn die territoriale (Südtiroler) Gemeinschaft eine einzige politische Vertretung hat und nicht „tripolar“ in zwei Provinzen und eine Region aufgeteilt ist.

Welche neuen demokratischen Beteiligungsrechte?

Territoriale Autonomie und Souveränität der Bürgerschaft bedingen sich gegenseitig. Je mehr eine Region autonome Regulierungskompetenzen hat, desto mehr demokratische Initiative und Kontrolle sollten die Bürger ausüben können. Heute ist es mit den Souveränitätsrechten der Bürger und Bürgerinnen Südtirols schlecht bestellt. Es gibt kein direktes Initiativrecht des Landtags, kein Vetorecht bei Statutsänderungen, kein Recht der Opposition auf Vertretung in paritätischen Kommissionen, keine Mitsprache bei Finanzverhandlungen, kein Initiativrecht der Bürger, kein Referendumsrecht der Bürgerinnen. Schon gar nicht gibt es ein Recht auf Abstimmung über die staatliche Zugehörigkeit, aber das ist wieder eine andere Ebene.

Somit geht es bei der anstehenden Autonomiereform um zwei Dimensionen der Erweiterung demokratischer Bürgerrechte: zum einen um mehr Spielraum für Demokratie in Südtirol in verschiedenen Bereichen von Politik

und Gesellschaft, zum anderen um mehr Mitbestimmungsrechte beim Autonomiestatut selbst.

Wie oben ausgeführt braucht Südtirol die Statutsautonomie (*autonomia statutaria*) oder besser eine Statutshoheit (*sovranità statutaria*). Dies gilt in Italien bereits für die Regionen mit Normalstatut. Sie können ihr Regionalstatut selbst erstellen, verabschieden und verändern, im Rahmen der verfassungsmäßigen Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Staat und Regionen. Auch wenn das Autonomiestatut von Trentino und Südtirol per Parlamentsbeschluss Verfassungsrang erhält, kann es zunächst in der betroffenen Region oder Provinz erstellt werden, und zwar durch den Landtag oder einerstatutgebenden Versammlung. Nach der Verabschiedung durch den Landtag hätte die Abstimmung mit dem Trentino nzu erfolgen. Bei Auflösung der Region würde letzterer Schritt entfallen. Dann Weiterleitung des neuen Statuts ans Parlament, das ihm Verfassungsrang zu verleihen hat. Wird es dort substantiell abgeändert, erfolgt eine erneute Behandlung durch den Landtag und erneute Ratifizierung durch das Parlament. Dieser Vorschlag folgt dem Grundprinzip der Verhandlungen (*principio pattizio*) zwischen Staat und Regionen mit Sonderstatut, in diesem Fall aber als Verhandlungs- und Konsenslösung zwischen den Parlamenten auf Landes- und Staatsebene.

Neue Mitbestimmungsrechte der Bürgerschaft

Im Rahmen der Verfassungsreform von 2001 sind in den Regionen mit Sonderstatut neue direktdemokratische Rechte eingeführt worden. In der Region Trentino-Südtirol ist den beiden autonomen Provinzen die Zuständigkeit zur „Regelung der Regierungsform“ übertragen worden. Darunter versteht man vor allem das Wahlrecht und die Volksabstimmungsrechte, aber auch das Verhältnis zwischen Landtag und Landeshauptmann, z.B. eine Direktwahl oder Wahl durch den Landtag (Vertrauensabstimmung). Im heutigen Artikel 47, Abs. 4, wird allerdings nicht explizit das Recht der Südtiroler Bürger auf Volksinitiative und bestätigendes

Referendum festgeschrieben, sondern nur das „Initiativrecht der Bürger hinsichtlich der Landesgesetze und das Verfahren zur Durchführung der Volksabstimmung zur Abschaffung von Landesgesetzen sowie der Volksbefragung auf Landesebene in Zusammenhang mit der Billigung von Vorhaben bzw. Projekten.“ (Art. 47, Abs.1 ASt.). Mit dieser Formulierung sind die klassischen Grundinstrumente der direkten Demokratie nicht ausreichend klar benannt, nämlich das bestätigende Referendum auf Rechtsakte des Landtags und der Landesregierung sowie die Volksinitiative mit Volksabstimmung, während bei der Billigung von Projekten nur die Volksbefragung, also ein schwächeres Instrument der Bürgerbeteiligung, genannt wird, nicht hingegen Initiative und Referendum.

Diese unklare Regelung hat sich sehr nachteilig auf die Volksabstimmungsrechte ausgewirkt, weil der Bürgerbewegung für direkte Demokratie das Hauptdruckmittel genommen war: die Volksinitiative zur Regelung der direkten Demokratie auf Landesebene. Dies wurde zwar ein einziges Mal versucht (Landesvolksabstimmung vom 25.10.2009), dann aber von den zuständigen Richtern nicht mehr erlaubt. Dasselbe gilt für das Landtagswahlrecht: die Bürgerschaft Südtirols kann keine Volksinitiative zu diesem Thema einbringen und darüber abstimmen.

So stellt sich die Notwendigkeit, im neuen Autonomiestatut verschiedene politische Beteiligungsrechte zu verankern bzw. besser zu regeln, damit sie in der Landesgesetzgebung zum Tragen kommen. Darauf aufbauend kann der Landesgesetzgeber bessere Instrumente für die direkte Mitbestimmung der Bürger schaffen, sowohl mit Instrumenten der direkten Demokratie (Volksabstimmungsrechte) als auch mit Verfahren der deliberativen Demokratie auf allen Ebenen. Es gilt hier gut zu unterscheiden zwischen mehr Partizipation des Souveräns, also der Bürger und Bürgerinnen, bei der Änderung des Autonomiestatuts einerseits, und der bürgerfreundlichen Regelung von Beteiligungs- und Kontrollrechten in der Landes- und Gemeindepolitik über Landesgesetze und Gemeindegesetzen. Welche

Mitbestimmungsrechte sollten in diesem Sinn im Autonomiestatut verankert werden?

1. **Explizite Zulassung der Volksinitiative** für sog. Regierungsformgesetze (Wahlrecht und direkte Demokratie);
2. **Einführung der Statutsinitiative** des Landtags und **des Volksbegehrens** der Bürgerschaft zur Änderung des Statuts;
3. Explizite Zulassung **des bestätigenden Referendums auf alle Landesgesetze** und Beschlüsse der Landesregierung von Landesinteresse (gemäß Art. 118 Verf.);
4. Neufassung des Autonomiestatuts im Art. 104 (Ratifizierungsrecht bzw. Vetorecht des Landtags bei **Finanzabkommen mit Rom**, weitere Mitbestimmungsrechte des Landtags im Rahmen der neuen Staat-Land-Kommission);
5. **Fakultatives bestätigendes Referendum** bei Änderungen des Autonomiestatuts (wie bei Verfassung und Gemeindegesetzen schon vorgesehen);
6. **Übertragung der Statutshoheit** ans Land Südtirol mit Ermöglichung einer direkt gewählten statutgebenden Versammlung;
7. **Übertragung der demokratierelevanten Kompetenzen von der Region** an die Autonomen Provinzen wie z.B. das Gemeindegewahlrecht (sofern die Region weiterbesteht).

Die Statutsinitiative liegt bei Statutshoheit eines autonomen Landes ohnehin beim Land, doch auch eine Mindestzahl von Bürgern soll das Recht auf Volksbegehren zur Änderung des Statuts erhalten. Das Gegenstück zum bestätigenden Verfassungsreferendum (Art. 138 Verf) und zum bestätigenden Referendum bei Änderungen der Gemeindegesetzen (R.G. Nr. 11 vom 9.12.2014) wäre das bestätigende Autonomiestatutsreferendum: Wann immer das Autonomiestatut durch das Parlament geändert wird, soll eine Mindestzahl von Bürgerinnen ein Veto einlegen und eine Volksabstimmung darüber verlangen können: eine ganz logische Vervollständigung der Bürgerrechte.

Auch die Position des Landtags kann mehrfach gestärkt

werden: durch das Recht zur Ratifizierung des Finanzabkommens mit dem Staat (Art. 104 ASt.), durch ein Vetorecht mit Zweidrittel-Mehrheit gegen einseitige Statutsänderungen durchs Parlament, durch ein eigenständiges, vom Regionalrat unabhängiges Initiativrecht zur Abänderung des Autonomiestatuts. Weitere Möglichkeiten der Stärkung der Position des Landtags im politischen System der Autonomie sind im Kapitel zu den Paritätischen Kommissionen oben ausgeführt worden.

Wählen: Ein Jahr Ansässigkeit reicht

Voraussetzung für die Ausübung des Wahlrechts zum Südtiroler Landtag ist eine vierjährige ununterbrochene Ansässigkeit im Gebiet der Region (im Trentino: ein Jahr, Art. 25, Abs. 2 ASt.). Der betroffene Staatsbürger wird in jener Gemeinde ins Wählerverzeichnis eingetragen, in welcher er oder sie in diesen vier Jahren relativ länger ansässig war. Während der vier Jahre Anwartschaft übt er das Wahlrecht für den Landtag und im Gemeinderat in jener Gemeinde aus, in welcher er vorher ansässig war. Nur Staatsbürgerinnen mit einer ununterbrochenen Ansässigkeit in der Region von vier Jahren haben dieses Recht.

Diese Ansässigkeitsklausel für das aktive Wahlrecht zur Wahl des Landtags ist inhaltlich überholt. Die Klausel wurde ins Autonomiestatut von 1972 eingefügt, um zu verhindern, dass Italien durch die willkürliche Verlegung von Polizei- und Militäreinheiten die demokratischen Mehrheitsverhältnisse im Land verzerren könnte. Heute gibt es in Südtirol rund 4.000 Berufssoldaten, die zumeist auch hier leben. Sie bilden maximal 1% der Wahlberechtigten. Es steht aufgrund gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen nicht mehr zu befürchten, dass der Staat zu Manipulationen dieser Art greifen kann. Deshalb kann, wie auch im Trentino per Statut schon vorgesehen, eine ununterbrochene Ansässigkeit in der Region von einem Jahr für die Anreife der Wahlberechtigung in Land und Region ausreichen. Südtirol und das Trentino stehen vielmehr vor der Herausforderung, den dauerhaft ansässigen ausländischen

Mitbürgerinnen neue Formen der politischen Mitwirkung bis hin zum Wahlrecht auf lokaler Ebene einzuräumen, um sie ins politische Leben zu integrieren. Für ein solches Wahlrecht muss allerdings der Staat die rechtlichen Voraussetzungen schaffen.

Der Autonomie-Konvent: gelungene Bürgerbeteiligung?

Seit Anfang 2016 arbeitet der mit Landesgesetz eingesetzte „Autonomie-Konvent“ (L.G. Nr. 3 vom 23.4.2015) als neuartiges partizipatives Verfahren zur Reform des Autonomiestatuts. Bürgerschaft, soziale und politische Kräfte sollen in die Reformdiskussion direkt einbezogen werden und die nachfolgende Debatte und Entscheidungsprozesse in den repräsentativen Organen (Landtag, Regionalrat, Parlament) vorbereiten. Doch wird dieser „Konvent“ seinem Namen und diesem Anspruch gerecht?

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 (Cisilino 2014, 33-38). Sardinien war bestrebt, einen Autonomiekonvent direkt zu wählen, der für den Regionalrat das neue sardische Statut ausarbeiten sollte. Verfassungsrechtliche Winkelzüge haben dieses demokratische Vorhaben bisher vereitelt. Doch diese Erfahrungen waren bisher nicht so überzeugend: zum einen weil die Bürgerbeteiligung nicht ausreichend breit ausgestaltet war, zum andern weil die Statutsvorschläge im Parlament stecken blieben.

Ein Beispiel: 2004 erstellte die Region Friaul Julisch Venetien mit einem breiter als in Südtirol aufgestellten Konvent einen Reformvorschlag für das Autonomiestatut, das vom Regionalrat verabschiedet und am 1.2.2005 dem Parlament vorgelegt wurde. Dort ist es seitdem nie zur Verabschiedung gekommen. Hier zeigt sich ein weiterer Konstruktionsfehler im parlamentarischen Verfahren: Warum kann das Parlament die von autonomen Regionen gewollten Reformansätze 10, 11 Jahre aufs Abstellgleis schieben? Wie können die Bürge-

rinnen und Konventsmitglieder sicher gehen, dass ihre gesamte Arbeit auch im Parlament zur Geltung kommt? Auch das ist ungeklärt.

Mit anderen Worten: die verfassungsrechtlichen Bedingungen für die konkrete Wirksamkeit einer partizipativen Reform des Autonomiestatuts sind heute nicht gegeben. Weder eine Art Beirat, wie derzeit in Südtirol und Trentino im Gang, noch ein echter, also direkt von den Bürgern gewählter Konvent können das Parlament zur Annahme eines demokratisch legitimierten neuen Autonomiestatuts veranlassen. Erst eine Änderung der italienischen Verfassung, die diesen demokratischen Prozess anerkennt und eine Form der partnerschaftlichen, gleichberechtigten Verhandlung zur Verabschiedung von Sonderstatuten schafft (Statutshoheit, vgl. oben), lässt einen echten Konventsprozess zu.

Doch auch wenn die italienische Rechtsordnung dies noch nicht erlaubt, sieht eine faire und wirkungsvolle Partizipation anders aus als der laufende Südtirol-Konvent, wenn ein solches Organ nicht bloß ein Honoratiorenbeirat sein soll, der dem Landtag zugeschaltet wird. Ein Konvent muss zu einem Mindestmaß die Südtiroler Gesellschaft in ihrer Vielfalt und Verfasstheit in Institutionen, Verbänden und Vereinen widerspiegeln. Dies könnte durch die Vertretung der Sozialpartner, der Dachverbände, sozialer Vereinigungen und öffentlicher Institutionen erfolgen. Landtagsabgeordnete brauchen in der Versammlung nicht vertreten zu sein, weil sie ohnehin in der Folgephase die Vorschläge des Konvents behandeln und weiterleiten. Rechtsexperten kommt in einem solchen Beteiligungsverfahren keine tragende, sondern eine unterstützende und beratende Rolle zu. Ein Expertenstab ohne Stimmrecht kann dem Konvent zur Seite stehen.

Eine noch eigenständigere Bürgerbeteiligung wäre die Auswahl und Berufung von einfachen Bürgern und Bürgerinnen durch ein Losverfahren, unter Berücksichtigung verschiedener Quoten wie Geschlecht, Sprachgruppe und Alter. Solche Bürgerkonvente haben in verschiedenen Ländern (Australien, Oregon) verfassunggebende Versammlungen beraten. Die Versamm-

lung muss – ausgehend von einem klaren Auftrag – frei sein, ohne Beeinflussung durch den Landtag und die Parteien, einen Reformvorschlag zu erstellen. Der in Südtirol nominierte „Konvent der 33“ hat nur acht Mitglieder als freie Vertreter der Bürgerschaft, 25 wurden vom Land ernannt. Damit wurde die Versammlung eher zum Ausdruck der Landtagsmehrheit. Auch dies reichte der SVP als Kontrolle noch nicht: mit fragwürdigen Methoden wurde versucht, auch ins „Forum der 100“ möglichst viele Parteimitglieder hineinzubeordern.

Darüber hinaus fehlen klare Antrags- und Anhörungsrechte der Bürgerschaft, genauso fehlt eine repräsentativen Meinungsumfrage unter der Gesamtbevölkerung sowie ein Monitoring durch den Konvent des nachfolgenden parlamentarischen Verlaufs der Reform.

Bei allen interessanten Neuerungen bietet ein solches Verfahren den Menschen zwar gewisse Möglichkeiten zur Artikulation und direkten Beteiligung, also eine Art Bürgerdialog, doch keine Gewissheit, den politischen Entscheidungsprozess wirklich beeinflussen zu können. Für die Überarbeitung des Statuts wird dieser Bürgerdialog konkret wenig ausrichten, da die wichtigen Entscheidungen unabhängig davon in anderen Gremien fallen. Für einen echten, direkt gewählten Konvent zur Reform des Statuts fehlen die verfassungsrechtlichen Bedingungen, wie eben eine nach dem Verhandlungsprinzip funktionierende Statutshoheit der autonomen Region.

Dennoch ist der laufende „Südtirol-Konvent“ auch eine Chance: Zum ersten Mal treffen sich Südtiroler aus allen Sprachgruppen zu einem längeren politischen Austausch über zentrale Themen, Grundregeln und Reformbedarf der Autonomie, unter institutioneller Schirmherrschaft. Alle interessierten Bürgerinnen konnten sich melden und ihre Vorstellungen zur Änderung der Autonomie zumindest in Publikumsveranstaltungen äußern. Damit bietet sich die Chance eines nicht parteiengefilterten Dialogs zwischen Bürgern verschiedener Sprachgruppen, die Chance, zu neuen besseren und zeitgemäßen Regeln im großen Regelwerk der Autonomie zusammenzufinden.

Zur Vertiefung

William Cisilino (2014), *Die Versammlung zur Ausarbeitung des neuen Sonderstatuts der Region Friaul Julisch Venetien*, in: Thomas Benedikter (Hg., 2014), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie*, SBZ-POLITIS, Bozen, 33-38

Thomas Benedikter (2015), *Gaspedal und Bremse – Direkte Demokratie in Südtirol*, ARCA-POLITIS, Lavis-Bozen
Thomas Benedikter (2014), *Direkte Demokratie und mehrsprachige Gebiete*. Ein Vergleich Südtirol-Schweiz, POLITIS-Dossier 1/2014, Bozen

Thomas Benedikter (2015), *Aspekte eines freien und fairen Wahlrechts. Gesetzentwürfe zur Reform des Wahlrechts für den Südtiroler Landtag im Vergleich*, POLITIS-Dossier 8/2015, Bozen



Landesgericht Bozen

Die Verwaltung der Gerichte ans Land?

Die Gerichtsbarkeit ist in Italien traditionell sehr zentralistisch geregelt. Das Justizministerium in Rom steuert das Justizwesen im ganzen Staat, und zwar nicht nur Aufbau und Organisation, Personal und Laufbahnen von Richtern und Staatsanwältinnen, sondern auch die Organisation des Gerichtswesens vor Ort ist hierarchisch nach Rom orientiert. Muss dies so sein? Es gibt wenig Zweifel daran, dass das Zivil- und Strafrecht staatsweit einheitlich geregelt sein muss und dies gilt auch für das Straf- und Zivilprozessrecht. Allerdings gibt es durchaus Regionalautonomien, die auch in diesem Feld Zuständigkeiten wahrnehmen, wie z.B. Katalonien und Schottland. Im Allgemeinen ist in jedem Rechtsstaat die Gerichtsbarkeit eine getrennte und unabhängige Staatsgewalt, und zwar auf allen Ebenen, somit eine neutrale Entscheidungsinstanz. Aus diesem Grund wird für eine vollständige Territorialautonomie kein regional eigenständiges Gerichtssystem für nötig erachtet.

Etwas anderes ist die Verwaltung der Gerichtsbarkeit vor Ort, die in Italien bekanntlich im mancher Hinsicht im Argen liegt. Italien ist bekannt für seine überlange Prozessdauer und seinen schwerfälligen Justizapparat, und darunter leidet auch Südtirol. Dies wirkt sich nicht nur auf die Gesamtqualität eines für die Bürgerschaft wichtigen öffentlichen Dienstes aus, sondern auch auf

den Wirtschaftsstandort Südtirol. Dieser Missstand ist nicht nur auf ein überholtes Verfahrensrecht zurückzuführen, sondern auch auf die chronische Unterbesetzung der Gerichte mit Personal und der rückständigen Ausstattung der Gerichte durch das Justizministerium. So ist Südtirol seit gut 12 Jahren die Hälfte der Planstellen unbesetzt. Aus Spargründen werden keine Sonderwettbewerbe ausgeschrieben. Wenn es an qualifiziertem Personal fehlt, wird auch die Richterarbeit ineffizienter, wie der ehemalige Präsident des Bozner Landesgerichts Heinz Zanon betont (vgl. Benedikter 2014, 91). Die relativ teure Richterarbeit wäre mit mehr Assistenzpersonal, aber auch mehr Richtern effizienter, Richter könnten sich stärker spezialisieren, die Verfahren könnten schneller ablaufen, der Aufwand rationalisiert werden. Dabei ist auch die Mindestgröße eines Gerichts von Bedeutung, die nach Schließung der Bezirksgerichte auch schon am Bozner Landesgericht erreicht wird.

Nun wäre die Autonome Provinz Bozen durchaus funktionell und personell in der Lage, die Gerichtsbarkeit in Südtirol zu übernehmen. Gegen den Übergang der Verwaltung der Gerichtsbarkeit – nicht der Richter und Staatsanwälte, die ausschließlich dem Justizministerium zugeordnet blieben – wehren sich nicht nur die Richterinnen, sondern auch ein Teil der betroffenen Personals der Gerichte. Dabei könnten die Arbeitsbedingungen mit größter Wahrscheinlichkeit verbessert werden. Die heutige Beamtenschaft müsste nicht befürchten, versetzt zu werden, im Gegenteil. Außerdem bieten sich Chancen, die Zweisprachigkeit der Gerichte zu vervollständigen.

Aus der Sicht mancher Richter ist der Staat als einzige Instanz in der Lage, die Justiz staatsweit zu organisieren. Es gibt Befürchtungen, dass die Justiz allein schon durch eine autonome Verwaltung auf regionaler Ebene durch die Politik beeinflusst werden könnte. Gäbe es diese Gefahr, wäre sie dann nicht auf nationaler Ebene noch stärker? In Südtirol ist eine solche Beeinflussung

nicht einmal beim Verwaltungsgericht nachzuweisen, dessen Richterinnen sogar vom Landtag ernannt werden. Hauptmotiv für die Widerstände in der Richterschaft ist vielmehr das zentralstaatliche Denken, das in Italien sowohl bei der Polizei wie beim Justizwesen tief verwurzelt ist.

Weiteren Widerstand gegen den Übergang der Verwaltung der Gerichtsbarkeit ans Land betreibt aber auch die Provinz Trient. In Bozen besteht nämlich nur eine Sektion des Berufungsgerichts (Oberlandesgericht), kein völlig eigenständiges Oberlandesgericht. Die Verwaltung dieses Gerichts wird vollständig über das Oberlandesgericht Trient organisiert. Somit ist das wichtigste Gericht der Region in Trient angesiedelt und wird derzeit massiv ausgebaut. Auch alle anderen Gerichte sind verwaltungsmäßig an Trient angekoppelt.

Nur ein eigenes Oberlandesgericht würde diese verwaltungsmäßige Abhängigkeit von Trient beseitigen, wobei die Verwaltung direkt vom Land Südtirol übernommen werden könnte. Dies würde zwar neue Aufgaben und damit auch neuen Personalaufwand mit sich bringen, wäre aber eine der Autonomie des Landes entsprechende optimale Lösung, vor allem hinsichtlich der Organisation der Zweisprachigkeit. Allerdings ist Trient strikt dagegen, und zwar sowohl die Autonome Provinz als auch die Richter des Oberlandesgerichts. Zum einen befürchtet man, das eigene Oberlandesgericht an Verona zu verlieren; zum anderen, dass die Richter für ihre gesamte Berufstätigkeit in Bozen verbleiben müssen. Wie manche Laufbahnen von Richtern und Staatsanwälten beweisen, ist dies allerdings nicht der Fall. Auch bei getrennten Oberlandesgerichten müssten Karrieren, Wettbewerbe, Fortbildungstätigkeiten nur entsprechend anders geregelt werden. Kurz: in dieser Frage hat sich vor der eigentlichen Autonomiereform die Provinz Trient gegen Südtiroler Interessen durchgesetzt. Die Landesautonomie bleibt bei der Gerichtsverwaltung auf der Strecke. Anscheinend hat sich die SVP Proporz für diesen Teil autonomer Zuständigkeit vermeintlich übergeordneten Sachzwängen untergeordnet.



Eine neue „ethnische Konkordanzregel“ für die Politik

Eine der wesentlichen Aufgaben des Statuts ist – neben dem Schutz der sprachlichen bzw. ethnischen Minderheiten - die Organisation des Zusammenlebens der Sprachgruppen. Wie beurteilt die Südtiroler Bevölkerung aller Sprachgruppen das Zusammenleben 44 Jahre nach Inkrafttreten des 2. Autonomiestatuts? Im 2. Abschnitt des Statuts (Organe der Region und der Provinz), im 3. Abschnitt zur Bildung der Gesetze und auch im 4. Abschnitt (Örtliche Körperschaften) sind die Regeln des Zusammenwirkens der Sprachgruppen auf politischer Ebene festgelegt. Entsprechen diese Regeln noch dem heutigen Verständnis von ethnischer Vertretung und demokratischer Konkordanz? Befördern sie das friedliche Zusammenleben oder sind Innovationen gefragt?

Proporz: Meinungen gehen auseinander

Ganze 7% der Bevölkerung sehen darin noch ein Problem, fast 31% meinen, es gäbe zumindest weniger Probleme als früher, 35% empfinden das Zusammenleben als Bereicherung (ASTAT-Sprachbarometer 2014, 171). Insgesamt beurteilen 41,2% der Südtiroler das Zusammenleben als gut, 41,4% nur als zufriedenstellend. Für die Autonomieverwaltung somit kein schlechtes Zeugnis, sofern man den Erfolg auch am sozialen Frieden und der Qualität des Zusammenlebens misst. Dieser positive Befund zieht sich durch alle Sprachgruppen.

Betrachtet man die Bewertung einzelner Aspekte der Autonomie, wie etwa die Mehrsprachigkeit, den Zweisprachigkeitsnachweis und den Proporz, wird das Bild nach Sprachgruppen differenzierter. Immerhin 71% der Italienischsprachigen sind der Auffassung, dass die starre Anwendung des Proporz in einem „Europa ohne Grenzen“ überholt sei. Bei den Deutschsprachigen meinen dies nur 11%, bei den Ladinern 9% (ASTAT-Sprachbarometer 2014, 174). Fast 71% der italienischen Sprachgruppe glaubt, dass der Proporz die deutsche Sprachgruppe begünstige. Das meinen allerdings auch 34% der Deutschsprachigen. Ein offensichtliches Missverständnis, denn – wie in Kap. 6 ausgeführt – wird

der Proporz bei den Lokalkörperschaften genau eingehalten, bei den Staatsstellen hingegen ist die Stellenbesetzung gemäß Proporz noch nicht erreicht (ASTAT-Info Nr. 3/2016). Die unterschiedliche Wahrnehmung des Proporz abseits der Fakten ist auch ein politisches Problem.

Politisch im Schmollwinkel

Ist somit der bekannte „disagio“ (Unbehagen) der Italiener Südtirols verflogen? Hat sich dieses angeblich weit verbreitete Unbehagen der italienischen Sprachgruppe im autonomen Südtirol mittlerweile aufgelöst? Wenn nicht, woran liegt es und was hat es mit der politischen Verfassung Südtirols zu tun? Die Bedeutung von „disagio“ schwankt zwischen einem rein subjektiven Gefühl und einer objektiven Gegebenheit. Meist handelt es sich um einen subjektiv empfundenen Nachteil, der dann einer ganzen Sprachgruppe zugeschrieben wird (Atz 2012, 151-177). Häufiger Anlass für das Lamento waren früher zentrale Bestimmungen des Autonomiestatuts wie der Proporz und die Pflicht zur Zweisprachigkeit im öffentlichen Dienst. Weitere Anlässe boten vermeintliche Zeichen politischer Ausgrenzung, symbolpolitische Fragen wie die Ortsnamen, die Besetzung von Führungsfunktionen bei öffentlichen Körperschaften und schließlich die italienische Präsenz in den politischen Vertretungsorganen. Was ist dran?

Über 30 Jahre lang hatten die Italiener Südtirols mehrheitlich eher autonomiefeindliche oder zumindest autonomieskeptische Parteien gewählt, die als Koalitionspartner der deutschen Mehrheitspartei SVP nicht in Frage kamen. Aufgrund der Regelung von Art. 50 ASt. muss die Landesregierung in ihrer ethnischen Zusammensetzung der Stärke der Sprachgruppen im Landtag entsprechen. Unter dieser Vorgabe sind die Parteien bei der Bildung der Landesregierung völlig frei, d.h. die deutsche Mehrheitspartei kann sich ihre italienischen Koalitionspartner beliebig aussuchen.

So verbreitete sich der Eindruck, dass die Italienischsprachigen in Südtirol auf politischer Ebene nicht zähl-

ten. Es kam zu einem *circulus vitiosus*: Auf den Vertrauensentzug seitens der SVP gegenüber den meist untereinander zerstrittenen italienischen Rechtsparteien reagierten viele Italienischsprachige mit Resignation und Wahlabstinenz. Die sinkende Wahlbeteiligung in der italienischen Sprachgruppe wurde einerseits durch die allgemeine Misere der italienischen Politik erklärt, eine italienweite Reaktion auf die Unfähigkeit und Privilegienfixiertheit der „Politikerkaste“. Andererseits ist man von den italienischen Koalitionspartnern der SVP zusätzlich enttäuscht, weil sie nicht „in würdiger Weise die Interessen der Italiener zu verteidigen wissen“ (Delle Donne, ALTO ADIGE, 13.4.2016).

Sozialer „disagio“ der Italiener Südtirols?

Im sozialen Bereich steht der „disagio“, sofern noch vorhanden, auf sandigem Grund. So ist nicht nur erwiesen, dass der Proporz bei den Stellen im öffentlichen Dienst insgesamt noch gar nicht erreicht worden ist, sondern sich mehr und mehr als für die italienische Sprachgruppe durchaus nützliche Quotenregelung erweist. Bei freiem Wettbewerb um öffentliche Stellen mit strengen Zweisprachigkeitskriterien könnte die Verteilung auch anders aussehen.

Wie eine aktuelle Studie aufzeigt, haben italienischsprachige Südtiroler im Durchschnitt in Südtirol ein höheres Netto-Äquivalenz-Haushaltseinkommen als Deutschsprachige (Gaismair-Gesellschaft/APOLLIS 2016). Zudem ist die Arbeitslosigkeit in Südtirol im inneritalienischen Vergleich am niedrigsten. Dank Autonomie haben Italienischsprachige wie alle Südtiroler Zugang zu einem relativ hohen Sozialleistungsniveau und zu gut ausgebauten öffentlichen Diensten. Wenn Italiens Rankings zu Sozial- und Umweltstandards Südtirol immer wieder an Spitzenpositionen führen, kommt dies der gesamten Bevölkerung zugute. Die dank des besonderen Finanzierungssystems der beiden autonomen Provinzen üppig ausgestatteten öffentlichen Haushalte haben mit dafür gesorgt, dass Südtirol zur wohlhabendsten „Region“ Italiens gemäß BIP pro Kopf aufgestiegen ist. Eine soziale

Benachteiligung einer ganzen Sprachgruppe kann somit schwerlich bewiesen werden.

Kann der zahlenmäßige Rückgang der italienischen Sprachgruppe den „disagio“ mitverursacht haben? Kaum, denn dieser Anteil liegt seit 2001 ziemlich stabil bei 26%. Zudem ist die Hauptursache für den Rückgang ein demografischer, kein unmittelbar politisch bedingter Umstand: der Großteil der italienischen Sprachgruppe ist auf die Städte konzentriert, wo die Geburtenfreudigkeit allgemein niedriger ist (Atz 2012, 159). Eine italienische Frau in Bozen hat im Durchschnitt nur ein Kind, ein gutes Drittel der Italiener Südtirols sind Rentner. Dazu kommt ein gewisser Anteil an nicht zutreffenden Zugehörigkeitserklärungen von Personen italienischer Muttersprache, die sich als „erklärter Deutscher“ oder Ladinler mehr Chancen auf eine Stelle im öffentlichen Dienst ausrechnen.

Hängt das Unbehagen mit der Notwendigkeit der Beherrschung der zweiten Landessprache zusammen? Die Gleichstellung der Sprachen und die Pflicht zur Zweisprachigkeit im öffentlichen Dienst ist eine der Grundpfeiler der Autonomie, aus einem mehrsprachigen Land wie Südtirol nicht wegzudenken. Wie in Kap. 5 ausgeführt, wäre die Nichteinhaltung der Zweisprachigkeitspflicht ein weit gravierender Grund für die Unzufriedenheit, nicht der für die Einstellung in den öffentlichen Dienst eines mehrsprachigen Landes erforderliche Zweisprachigkeitsnachweis. Aber nur 14% der Italienischsprachigen geben an, dass sie in einer öffentlichen Einrichtung in Südtirol schon einmal ihre Muttersprache nicht verwenden konnten (ASTAT Sprachbarometer 2014, 186), während es in der deutschen Sprachgruppe 60% sind. Deutschsprachige müssen in Krankenhäusern, bei Gericht, Polizei, Gemeinde Bozen und im öffentlichen Nahverkehr weit häufiger die Erfahrung machen, dass die spätestens seit 1988 streng kodifizierten Bestimmungen zur Zweisprachigkeit nicht eingehalten werden.

Es ist vor allem die Wahrnehmung einer Situation, die das Handeln der Menschen beeinflusst, nicht unbedingt die reale Situation an sich. Das besagt das vom amerikanischen Soziologen W.I. Thomas ge-

prägte „Thomas-Theorem“. Diese Wahrnehmung, gleich ob durch objektive Umstände begründet oder nicht, hat dann reale Konsequenzen im sozialen und politischen Verhalten einer Person. Subjektive Wahrnehmung und Beurteilung – so Max Haller (ASTAT Sprachbarometer 2014, 167) – sind immer auch davon abhängig, mit welchen anderen Personen und sozialen Gruppen man sich vergleicht.

Auch die Zeit spielt dabei eine Rolle, denn oft ist nicht die momentane Situation ausschlaggebend, sondern die erfolgte oder nicht erfolgte Veränderung einer Situation. Obwohl Südtirol im Vergleich mit Italien eine durchschnittlich hohe Lebensqualität zu bieten hat, fühlt sich ein Drittel der Bewohnerinnen benachteiligt, weil man in mancher Hinsicht noch nicht auf demselben Niveau wie eine andere soziale Gruppe oder das Nachbarland steht. So sehen sich sage und schreibe 69% der italienischen Sprachgruppe in der Südtiroler Arbeitswelt als „benachteiligt“, in der öffentlichen Verwaltung und in der Politik und Gesellschaft ebenso fast 60%. Vielleicht, weil man aktuelle Entwicklungen an Zuständen in der Vergangenheit misst statt an demokratisch vereinbarten Regeln. So hängen heutige Gefühle der Benachteiligung mit Erwartungen für die Zukunft und Vergleichsmaßstäben von gestern zusammen. Wenn das Erlernen der zweiten Landessprache als Zumutung und eine Quotenregelung als Einschränkung empfunden wird, kann sich eine solche Einstellung bilden und zu einer realitätsresistenten Einschätzung der Autonomie führen.

Wird es diesen „disagio“ weiterhin geben? Wie schätzen die Sprachgruppen die Entwicklung des Zusammenlebens der drei Sprachgruppen in der Vergangenheit und Zukunft ein? Rund ein Viertel der Bevölkerung sieht in den letzten fünf Jahren (2009-2014) eine Verbesserung des Zusammenlebens und ein Drittel erwartet sich eine weitere Verbesserung in der Zukunft. Für die Mehrheit ist das Zusammenleben ziemlich stabil. Für die Zukunft sind die Italienischsprachigen weit optimistischer als die deutsche Sprachgruppe und die Ladinler (ASTAT Sprachbarometer 2014, 179). Die italienische Sprachgruppe steht der Autonomie heute aufgeschlossener gegenüber, besonders im

Bewusstsein, dass es Italien im Allgemeinen schlechter geht und die Lebensqualität in Südtirol in vielfacher Hinsicht besser ist. Wie vom ASTAT repräsentativ erhoben (ASTAT, Sprachbarometer 2014, 191), wird das Zusammenleben der Sprachgruppen in Südtirol trotz divergierender territorial-ethnischer Identifikationen von klaren Mehrheiten aller drei Gruppen positiv beurteilt. Man muss dies auch als Erfolg der 44 Jahre Autonomie werten, denn eine solche Zufriedenheit ist nicht in allen Regionalautonomien feststellbar.

Neue Spielregeln für die politische Vertretung der Sprachgruppen?

Doch bleibt ein wichtiger Bereich zu klären: Warum fühlt sich die Mehrheit der Italienischsprachigen in Südtirol politisch ausgegrenzt? Die Beteiligung der Sprachgruppen an den politischen Organen wird vom Autonomiestatut genau geregelt, bildet gar einen Kernabschnitt des Statuts (Abschnitt II, 2. Kapitel, Art. 47-60 ASt.). In Südtirol werden die Gemeinderäte und der Landtag nach reinem Verhältniswahlssystem ohne Mindesthürden (Ausnahme: Gemeinde Bozen) in ungeteilten Wahlkreisen gewählt. Dieses Wahlrecht bietet auch kleinen politischen Gruppen eine Chance auf Vertretung und kann die ethnisch-sprachliche Vielfalt am besten abbilden. Die Ladinler haben Anrecht auf mindestens einen Sitz im Landtag, unabhängig von den erzielten Stimmen. Sitzen zwei Ladinlerinnen im Landtag, hat die Sprachgruppe das Recht auf einen Landesrat. Der in Südtirol im Unterschied zum Trentino nicht direkt gewählte Landeshauptmann braucht das Vertrauen des Landtags als Ganzem, nicht der einzelnen Sprachgruppen. Gemäß Statut gilt das Recht auf Vertretung der Italiener in der Landesregierung, denn einer der LH-Stellvertreter muss ein Italienischsprachiger sein. Die italienischsprachigen Regierungsmitglieder müssen jedoch nicht die Mehrheit der italienischen Sprachgruppe vertreten.

Auch in den Gemeinden gibt es eine „ethnische Pflichtvertretung“. Gemäß Art. 61 ASt. hat jede Sprachgruppe das Recht, im Gemeindefachausschuss vertreten zu sein,

wenn sie im Gemeinderat mit wenigstens zwei Räten vertreten ist.

Die bestimmende Kraft auf Landes- und Gemeindeebene ist seit 1948 die SVP. Diese „folgt der Logik jeder Koalitionsbildung, nämlich schwächere Koalitionspartner zu bevorzugen, solange sie zur nötigen Mehrheit im Landtag verhelfen.“ (Atz 2013, 162). Dies war bisher die traditionell autonomiefreundlichere Mittelkurs-Kraft PD, deren Stimmenanteil bei bestenfalls 30% der italienischen Wählerschaft liegt (Atz 2013, 163). Dieser Umstand wurde von vielen Italienerinnen als Missachtung des italienischen Wählerwillens gedeutet, die zum berüchtigten „disagio“ beitrug.

Über 30 Jahre lang haben die Italiener Südtirols, als Reaktion auf die Umsetzung der neuen Autonomie, Parteien gewählt, die dieser Autonomie ablehnend oder skeptisch gegenüber standen. Dieses Wahlverhalten „zwang“ die SVP förmlich, italienische Koalitionspartner zu wählen, die die Autonomie akzeptierten, aber nur eine Minderheit der italienischen Abgeordneten stellten. So kam in den 44 Jahren 2. Autonomiestatut immer eine auf ein gemeinsames Programm gestützte Regierungskoalition zustande, nie eine bloß „ethnische“.

Dennoch sank die Wahlbeteiligung der italienischen Sprachgruppe bei den letzten Wahlgängen zum Landtag kontinuierlich. Sie ist in der Amtsperiode 2013-2018 mit nur mehr fünf Abgeordneten vertreten, während 1973 noch 11 auf 34 Abgeordnete italienischer Muttersprache waren. Die Italienischsprachigen konnten deshalb nur mehr einen Landesrat stellen, gleich viele wie die Ladinler mit 20.000 Angehörigen. Während die deutsche Sprachgruppe (69,41% der Bevölkerung) 83% der Abgeordneten stellt, sind nur 14% der Landtagsabgeordneten Italiener trotz eines Bevölkerungsanteils von 26,06%. Allerdings ist das demokratische Spiel frei: jeder wählt, wen er will, und längst haben sich interethnische Parteien gebildet, für die die Sprachgruppe der Kandidaten zweitrangig ist.

Auf Gemeindeebene stellte die deutsche Sprachgruppe 2015 102 Bürgermeister und 14 Vize-Bürgermeister, die Ladinler 6,7% der Gemeinderäte insgesamt, aber in

Tab.6 – Stimmenanteile der regierungsbildenden Parteien im Südtiroler Landtag

Landtagswahlen	SVP	DC/PPI, Centro	PSI/PSDI	PDS/PD	Anteil ital. Koalitionspartner	Anteil Landesregierungsmehrheit
1973	56,4	14,1	5,6		19,7	76,1
1978	61,3	10,8	2,3		13,1	74,4
1983	59,4	9,6	3,9		13,5	72,9
1988	60,4	9,1	4,0		13,1	73,5
1993	52,0	4,4		2,9	7,3	59,3
1998	56,6	4,5		3,5	8,0	64,6
2003	55,6	3,7		3,8	7,5	63,1
2008	48,1			6,0	6,0	54,1
2013	45,7			6,7	6,7	52,4

Quelle: Südtiroler Landesregierung

nur 15 Gemeinden, in denen sie überhaupt vertreten sind. Die Italiener stellen 8,8% der Gemeinderatsmitglieder insgesamt in 34 Gemeinderäten, in welchen die italienische Sprachgruppe überhaupt präsent ist. 6 Bürgermeister, 7 Vizebürgermeister und 45 Gemeindeferenten gehörten 2015 der italienischen Sprachgruppe an. In zehn dieser 34 Gemeinden ist die italienische Sprachgruppe mit einem einzigen Rat vertreten, was ihr laut Autonomiestatut nicht das Recht auf Vertretung im Ausschuss gibt.

Mit ein Grund für die schwache Vertretung der Italienischsprachigen ist auch die beträchtliche Aufspaltung der italienischen Parteienlandschaft in kleine Gruppen. Weil das Autonomiestatut die Besetzung der Landesregierung (Art. 50, Abs. 2) und der Gemeindeforschüsse nach dem Verhältnis der gewählten Vertreter pro Sprachgruppe bemisst, sitzt in der 8-köpfigen Landesregierung nur mehr ein Italiener, also ein Achtel, obwohl die italienische Sprachgruppe mehr als ein Viertel der Bevölkerung stellt.

Oft wird als Symptom für eine angebliche Benachteiligung auch die geringe Präsenz von Italienischsprachigen bei Führungsfunktionen im öffentlichen Dienst und bei Gesellschaften im öffentlichen Eigentum angeführt. Dies lässt sich für die Landesverwaltung nicht nachwei-

sen, da dort auch auf der Direktionsebene die Anteile der Sprachgruppen ziemlich genau dem Proporz entsprechen (Atz 2013, 165), ganz zu schweigen von der Staatsverwaltungen, wo der Proporz noch nicht erreicht ist und anteilmäßig mehr Italienerinnen Führungspositionen besetzen. Ein anderes Bild gibt es dagegen bei den Verwaltungsräten der öffentlichen Körperschaften und öffentlich kontrollierter Gesellschaften. Von 16 Verwaltungsratsvorsitzenden waren 2013 11 deutscher und 3 italienischer Muttersprache. Dies hängt allerdings eher mit der parteipolitischen Dynamik zusammen. Wichtige Ämter in öffentlichen und im halböffentlichen Bereich werden auch in Südtirol vorwiegend nach Parteibuchlogik besetzt (Nominierung durch die Landesregierung ohne Wettbewerb), und dafür findet sich immer eine reiche Auswahl in der SVP.

Ethnische Konkordanz als Ausweg?

Aus diesem Umstand leiteten einzelne Abgeordnete (vgl. Gespräch mit A. Urzi in diesem Band) die Forderung ab, dass entweder der italienische Koalitionspartner die Mehrheit der Sprachgruppe vertreten muss oder ein zusätzlicher Koalitionspartner in die Regierungskoalition aufgenommen werden muss. Die bestehende

Pflichtvertretung der Sprachgruppen in der Landesregierung (bei Ladinern nur unvollständig) müsse zu einer ethnischen Konkordanz ausgeweitet werden, damit die Mehrheit aller Sprachgruppen in der Exekutive präsent ist.

Der Historiker Giorgio Delle Donne schlägt vor (ALTO ADIGE, 13.4.2016), in Gemeinderäten, in welchen zwei Italiener sitzen, jenen in den Ausschuss zu berufen, der mehr Stimmen erzielt hat. Es sollte nicht mehr die Regel gelten, dass die politisch dominante Kraft sich den politischen Vertreter der anderen Sprachgruppe für bestimmte Regierungämter beliebig aussuchen darf, sondern die jeweils repräsentativere Kraft müsse zum Zug kommen. Ansonsten würde sich die Mehrheit einer Sprachgruppe immer ausgeschlossen fühlen. In diesem Sinn müssten in der künftigen Landesregierung nicht nur Landesräte der deutschen Mehrheitspartei sitzen, sondern auch jene italienischen Landesräte, die zusammengekommen die Mehrheit der italienischen Landtagsabgeordneten vertreten (der italienischen Sprachgruppe im Landtag).

Diese Regelung, die im Autonomiestatut festgeschrieben werden müsste, hätte auch Nachteile. Eine ethnische Konkordanz erschwert eine politische Konkordanz, weil sich mehrere, auch ideologisch entferntere Koalitionspartner auf ein Regierungsprogramm einigen müssen. Was in der Schweiz als „Zauberformel“ gilt, nämlich die Bildung der Regierung mit Vertretern aller stimmenstärksten Parteien, könnte in Südtirol die Bildung einer handlungsfähigen Regierung behindern. Dem Unbehagen in der italienischen Sprachgruppe, politisch nicht ausreichend vertreten zu sein, wäre aber abgeholfen.

Eine Alternative schlägt das Forum Open Democrat (Open Democrat 2016, 8) des PD vor: Bei der Vertretung der Sprachgruppen in politischen Gremien, also der Ernennung der Gemeindeforschüsse und der Landesregierung, sollte ein *favor minoritatis* gelten. Die Sprachgruppen, die im entsprechenden Organ die Minderheit bilden, sollten eine nach oben aufgerundete Anzahl an Vertretern haben, wie dies derzeit für die Vertretung der ladinischen Sprachgruppe in der Landesregierung freiwillig gehandhabt wird.

Einen weiteren „Konstruktionsfehler“ in der Südtiroler Autonomie zum Schaden des politischen Zusammenwirkens der Sprachgruppen ortet Günther Pallaver (Pallaver, 2012, 217) im Entscheidungsmodus der Landesregierung. Kein politischer Sachbereich ist einer Sprachgruppe exklusiv zugeordnet, obwohl den Sprachgruppen in der Verwaltung der Assessorate für Schule und Kultur Eigenständigkeit eingeräumt wird. Die Entscheidungen in der Landesregierung fallen nach dem Mehrheitsprinzip, nicht nach dem Konsensprinzip. Nun werden zwar über 90% der Beschlüsse in der Landesregierung einstimmig getroffen, doch in einigen Fragen hat die deutsche Mehrheit die italienische Minderheit überstimmt, wie z.B. bei der Einführung der 5-Tage-Woche in der Schule. Den Immersionsunterricht hat die SVP dem Koalitionspartner nicht gewährt, weil sie ihn für die deutsche Schule ablehnt, begrüßt in der Zwischenzeit aber selbst die Einführung des CLIL in der Oberschule.

Favor minoritatis oder neue ethnische Konkordanz?

Damit zurück zur Ausgangsfrage, ob das Autonomiestatut im Sinn von mehr ethnischer Konkordanz geändert werden muss, um allen Sprachgruppen ein ausreichendes oder gerechtes Maß an Beteiligung in der politischen Verantwortung zu sichern. Wie eingangs erwähnt, beruht Südtirols Autonomie auf dem Sprachgruppenprinzip. „Südtirols Gesellschaft zerfällt in klar abgegrenzte Subgesellschaften, die sich ethnisch definieren und zwischen denen die Kommunikation reduziert ist“ (Pallaver, POLITIKA 2012, 213). Man könnte sagen: Das Wahlverhalten und die politische Selbstorganisation der Bürgerschaft bildet den Wunsch nach eigenständiger Vertretung der Sprachgruppen ab, wobei sich immer wieder ein Teil der Parteien als interethnisch versteht und dieses Selbstverständnis auch in unterschiedlichem Maß auch umsetzt. In diesem Kontext gibt das Autonomiestatut eine Machtteilung zwischen den politischen Kräften der Sprachgruppen vor, die auf einigen Grundregeln aufbaut:

- Alle Sprachgruppen werden je nach Stärke der frei gewählten Volksvertretung an der Regierung und in Gemeindeausschüssen beteiligt.
- In Fragen, die nur die eigene Sprachgruppe betreffen, besteht Entscheidungsautonomie, in der Schulpolitik allerdings nur eingeschränkt.
- Die proportionale Vertretung in den Kollegialorganen der öffentlichen Körperschaften ist gesichert, bei Führungsfunktionen in andern öffentlichen Gesellschaften allerdings nur unzureichend (Parteibuchwirtschaft vor Wettbewerbsprinzip).
- Wenn es um die Wahrung zentraler Interessen einer Sprachgruppe geht, hat jede Sprachgruppe ein Veto-recht (Ladiner im Landtag noch unzureichend).
- Bestimmte öffentliche Ressourcen werden nach Sprachgruppenproporz (Stellen im öffentlichen Dienst) oder kombiniert nach Bedarf und Proporz (sozialer Wohnbau) vergeben.

Diese vom Autonomiestatut vorgegebenen Grundregeln haben sich im Großen und Ganzen bewährt. Doch die oben erläuterte „ethnische Konkordanz“ in der Bildung der Landesregierung, der Ausbau der Gruppenautonomie der drei Sprachgruppen bezüglich Schule und Kultur und der „favor minoritatis“ könnten die bestehenden Regelungen vervollständigen, sind aber wiederum mit Nachteilen für die Regierbarkeit verbunden. In dieser Situation kann auch ein freiwilliger Akt der Konkordanz gesetzt werden, also eine ethnisch breitere Regierungsbildung ohne gesetzlich-statutarischen Zwang, wie eben die „Zauberformel“ in der Schweiz, die keinem Gesetz entspringt, sondern der politischen Kultur dieses Landes.

Zur Vertiefung

ASTAT (2015), *Südtiroler Sprachbarometer. Sprachgebrauch und Sprachidentität in Südtirol 2014*, Bozen, Schriftenreihe Nr.211

ASTAT-Info Nr.3/2016, *Öffentlich Bedienstete 2014*, Bozen

Lucio Giudiceandrea/Aldo Mazza (2012), *Stare insieme è un'arte. Vivere in Alto Adige/Südtirol*, Edizioni alpha-

beta Verlag, Meran

Giorgio Delle Donne (2016), *Convenzione, un'analisi, una proposta*. ALTO ADIGE, 13.4.2016

Günther Pallaver (2012), *Transformationsprozesse der Südtiroler Autonomie 1972-2012. Konfliktlösungsmodell, Konkordanzdemokratie, Parteien*, in: G. Pallaver (Hg.) POLITIKA 12. Jahrbuch für Politik, 205-240

Hermann Atz (2012), *Gegeneinander, Nebeneinander, Miteinander: wie haben sich 40 Jahre Autonomiestatut auf das Zusammenleben der Volksgruppen in Südtirol ausgewirkt?* in: G. Pallaver (Hg.) POLITIKA 12. Jahrbuch für Politik, 205-240

Hermann Atz (2013), *Was ist dran am disagio der italienischen Volksgruppe?* in: POLITIKA 13, Raetia, Bozen

Open Democrat (2016), *Überlegungen und Vorschläge zur Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol*, Bozen. URL: <http://opendemocrat.net/wp-content/uploads/2016/04/autonomiereform.pdf>



Mehrheit und Minderheit in die Regierungsverantwortung

Gespräch mit L. Abg. Alessandro Urzi (L'Alto Adige nel Cuore)

Die italienische Sprachgruppe scheint wenig geneigt, die Linie der Vollautonomie, wie von der SVP vorgeschlagen, zu übernehmen. Wie stellen sich die italienischen Mitte-Rechts-Kräfte zu dieser Forderung?

Urzi: Muss eine Reform der Autonomie unbedingt eine Erweiterung der Zuständigkeiten beinhalten? Das wäre eine eingeschränkte Sicht der Dinge. Die Vollautonomie ist grundsätzlich eine Art interner Selbstbestimmung. Wir sind zwar in einen breiten EU-Rahmen eingefügt, doch dieses Konzept führt zur Schaffung einer Gebietseinheit, die nicht nur autonom ist, sondern sich vollständig selbst regiert, also einen Staat im Staat schafft. Müssen wir, um die Autonomie auszubauen, wirklich eine Einkaufsliste anlegen, um dem Staat und der EU die wenigen noch verbliebenen Zuständigkeiten abzunehmen? Oder muss man nicht vielmehr das Statut dem heutigen Stand der Dinge anpassen, der sich seit 1972 völlig verändert hat? Sogar unsere Art und Weise Bürger zu sein hat sich im Zuge der demografischen Entwicklung verändert. Heute hat die EU in unserem Alltag ein ganz anderes Gewicht als noch in den 1960er Jahren. Heute leben mehr Zuwanderer hier als Ladiner, und auch jene müssen sich einer der drei offiziellen Sprachgruppen zuordnen. Somit stützt sich eine der drei Säulen der Autonomie, nämlich der

Proporz, auf eine Erklärung, die nicht der Wahrheit entspricht. Wenn wir über eine Autonomiereform sprechen, müssen wir den Mut aufbringen, diese Fragen anzusprechen, nicht nur die Vollautonomie.

Eine Gruppe von Trentiner Rechtsprofessoren hat vorgeschlagen, die Region in eine Körperschaft umzuwandeln, die nur mehr die Zusammenarbeit zweier eigenständiger Regionen Bozen und Trient organisiert. Was halten Sie davon?

Urzi: Ich bin nicht einverstanden, im Gegenteil. Es steht zu überlegen, ob man der heutigen Region nicht wieder einige Zuständigkeiten zurückgeben soll. Die Region sollte eine nicht nur formale Rolle spielen, sondern echte Aufgaben übernehmen, wenn sie eine Existenzberechtigung haben soll. Die Väter des Autonomiestatuts haben die Region als Ort der Integration verschiedener Sprach- und Kulturgemeinschaften geschaffen. Das Gleichgewicht zwischen den Sprachgruppen ist jedoch abhandengekommen. Das Trentino steht für sich, und Südtirol steht unter der Fuchtel der SVP, die sich nicht als Territorialpartei betrachtet, sondern als ethnische Partei. Dies ist der wunde Punkt. Die Reform des Autonomiestatuts muss davon ausgehen, nämlich dass wir noch immer nicht zu einer Territorialautonomie geworden sind. Karl Zeller hat bezüglich der Region einmal bemerkt, man müsse sie in einen Teesalon verwandeln. Im Kern ist der Regionalrat das heute schon. Die Region ist ein Bankomat für die Provinzen, die ihre Bezüge beheben. Die Verwaltungsfunktionen sind übertragen worden, ihr Budget wird aufgeteilt. Die Region hat nur mehr minimale Regelungsaufgaben. Wir diskutieren dort zwar über alles Mögliche, aber können fast nichts mehr entscheiden.

Jetzt läuft der Südtirol-Konvent. Was erwarten Sie sich von dieser partizipativen Methode zur Reform des Autonomiestatuts?

Urzi: Der Start des Konvents mit der Phase der open spaces ist misslungen, weil keine thematischen und moralischen Vorgaben gemacht worden sind, z.B. jene einer für die Sprachgruppen inklusiven und partizipativen Entwicklung der Autonomie.

Es ist nicht akzeptabel, dass eine besser organisierte Mehrheit die Möglichkeit hat, die Agenda zu diktieren: Toponomastik, Fahnen auf den Schutzhütten, Südtirol als Sportnation, doppelte Staatsbürgerschaft usw. Was wird aus dem Konvent, wenn diese Themen alles beherrschen? Es ist nicht ausgeschlossen, dass im Konvent vor allem Fragen aufgeworfen werden, die über den Konvent hinausgehen. Wenn man vorab die Themen festgelegt hätte, wäre die Diskussion heute ausgewogener. Ein weiterer Aspekt: die geringe Teilnahme der Italiener. Abgesehen von den Sprachschwierigkeiten erklärt sich diese mit der verbreiteten Resignation. Nach Jahrzehnten der Autonomie könnte man sich erwarten, dass jede Gruppe dieselben Einflussmöglichkeiten hat. Doch unter den Italienern hört man oft: was immer man auch wählt, es ändert sich nichts, deshalb die weitaus geringere Wahlbeteiligung. Ein weiterer Kritikpunkt: Die Teilnehmer des Forums der 100 werden ohne Rücksicht auf Berufsqualifikation und Fachkompetenzen ausgelost, wie für eine Fernsehtalkshow. Das ist sehr kritisch zu betrachten.

Viele Bürger unseres Landes sind der Meinung, dass der Proporz als Instrument des gleichberechtigten Zugangs zum öffentlichen Dienst und zu einigen öffentlichen Ressourcen überholt sei. Wie kann man den Proporz ersetzen?

Urzi: Der Proporz war gedacht als Instrument der Wiedergutmachung auf Zeit, und diese Frist ist mit 2002 ausgelaufen. Der Proporz setzt die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung voraus. Und gerade an dieser Frage hat sich die ethische Diskussion immer wieder entfacht. Im Klartext: Wenn ich die Interessen der italienischen Sprachgruppe zu vertreten habe, würde ich versuchen, zumindest das Indianerreservat aufrechtzuerhalten, also dieses Mindestmaß an öffentlichen Stellen. Wenn ich die Frage ohne Scheuklappen als Weltbürger betrachte, würde ich sagen: der Proporz ist eine historische Schande, weil er zwischen Bürgern diskriminiert, die nur die Muttersprache unterscheidet. Nun kennt die Verfassung auch die Positivdiskriminierung, doch lasse ich dahingestellt, inwiefern diese Diskriminierung wirklich positiv war.

Der Proporz gilt übrigens nur für den öffentlichen Dienst, jedoch nicht für den privaten Arbeitsmarkt. Dort gelten die üblichen Regeln, wobei auch das Verhältnis Mehrheit-Minderheit von Gewicht ist. Im öffentlichen Dienst gab es vor 1976 eine überproportionale Präsenz der italienischen Sprachgruppe, weshalb für viele Italiener durch den Proporz die gewohnten Berufskarrieren verschlossen wurden. Im privaten Arbeitsmarkt sind aufgrund der Natur der Dinge die Berufschancen der Italiener nicht so groß, dadurch sind ihre Beschäftigungsperspektiven insgesamt eingeschränkt worden. Es war richtig, die Privilegien abzuschaffen. Doch hat diese Einbuße von Berufschancen auch zum Unbehagen der Italiener beigetragen. Nicht zufällig gab es einen Anstieg der radikalen Rechtsparteien. Nicht von ungefähr ist der Anteil der italienischen Sprachgruppe von 33% in den 1970er Jahren auf 26% gesunken.

Wenn der Proporz abgeschafft würde, bräuchte es keine Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung mehr. Wie würde dann die in unserem politischen System notwendige Verteilung politischer Posten nach Sprachgruppen vorgenommen werden?

Urzi: Ich könnte nicht sagen, mit welchem System. Wenn unsere Gesellschaft die Bereitschaft für eine reale Integration und die gemeinsame Verantwortung der Sprachgruppen reifen würde, könnte man sich mittel- und langfristig auch den Verzicht auf diese Erklärung vorstellen. Diese Reifung kann nur über die Schule erfolgen. Ohne mehrsprachige Schule, die mehrsprachige Bürger heranbildet, die alle Gesprächssituationen auf Augenhöhe bewältigen können, werden wir nie auf den Proporz verzichten können. Je besser man sich versteht, desto eher nimmt man ihn auch ernst. Wenn ich die Interessen und das Selbstverständnis einer Person nicht verstehe, kann ich schwerlich für sie entscheiden. Mich ärgert es, dass Südtirol sich in ein verstaubtes Wachfigurenkabinett verwandelt, denn wir konservieren das, was man nicht konservieren kann. Man muss auch den Sprung ins Leere wagen: wir sollten dieses starre System überwinden, das jeden Südtiroler Bürger auf das reduziert, was man ihm

vorgibt zu sein. Ich denke an unsere Gesellschaft im Jahr 2090. Werden wir noch Deutsche, Italiener und Ladinier haben, die nach Sprachgruppen getrennte Ansuchen stellen? Möglich, dennoch hoffe ich, dass wir zu einer Schule finden, die vollständig mehrsprachige Schüler heranbildet, die als Bürger Südtirols aus ihrer persönlichen Erfahrung heraus und aufgrund ihrer Werthaltung entscheiden. Das ist meine Vision.

Der Südtirol-Konvent wird auch eine Anpassung des Art. 19 des Statuts diskutieren, im Sinne der Zulassung von mehrsprachigen Schulen. Sollte es jeder Sprachgruppe überlassen bleiben, für sich selbst das am besten geeignete Schulmodell zu entwickeln?

Urzi: Zur Schulautonomie in Südtirol haben wir zwei Landesgesetze verabschiedet. Doch gibt es einen Mangel, der behoben werden muss. Dafür muss das Autonomiestatut gar nicht abgeändert werden, denn das Recht einer Minderheit auf eine Schule in der Muttersprache ist sakrosankt. Vielmehr sollte einfach über ein Landesgesetz eine echte organisatorische Autonomie der Schulen eingeführt werden, in Bezug auf das Personal, die Finanzen und die Didaktik. Solange das Land über die Finanzierung entscheidet, können wir nicht von wahrer Schulautonomie sprechen. Die Landesregierung entscheidet über die Schulen im Land, über den Schulkalender, die 5-Tage-Woche, die Organisation der Schulen. Sie entscheidet über die Gesamtheit der Schulen, einschließlich der italienischen Schule. Die italienische Sprachgruppe ist reif für ein mehrsprachiges Schulmodell. Heute ist die mehrsprachige Schule noch eine Elite-Schule, für wenige zugänglich. Sie muss allen zugänglich sein, und das im Rahmen unserer Autonomie.

Die Finanzhoheit: eine Illusion?

Urzi: Vom Konzept her ist es berechtigt, die Provinz Bozen zu mehr Verantwortung bei den öffentlichen Finanzen hinzuzuführen, und zwar über mehr Steuerhoheit und mehr Regelungskompetenzen. Den Bürgern besser über die öffentlichen Finanzen Rechenschaft abzulegen, das ist ein bisher unterschätzter Aspekt der Autonomie. Das Land sollte nicht nur ausgeben, son-

dern auch die Steuern einheben. Heute hebt der Staat die Steuern ein und ist der Böse. Das Land hingegen vergibt die Beiträge und ist der Gute. Hier muss ein Ausgleich gefunden werden, indem das Land bei der Steuereinhebung mitverantwortlich wird.

Das Autonomiestatut regelt neben den Rechten und Pflichten der Bürger auch die Institutionen des Landes und der Region. Was sollte sich im Hinblick auf die Vertretung der Sprachgruppen in der Landesregierung ändern?

Urzi: Wir verlangen das schon seit Jahren, nämlich eine verbindliche Beteiligung. Heute muss sich jeder Landtagsabgeordnete einer Sprachgruppe zugehörig erklären. Wer die meisten Stimmen der italienischen Abgeordneten erhält, soll den LH-Stellvertreter stellen. Warum kann man sich nicht an der Spitze der Landesregierung abwechseln? Beim Landtagspräsidenten gibt es diese Rotation bereits. Es könnte durchaus auch mal einen italienischen Landeshauptmann geben. Die stimmenstärksten italienischen Parteien sollten in die Landesregierung einbezogen werden, damit sie sich auch als Teil dieses Landes fühlen. Wenn man 70% einer Gemeinschaft, also jene, die nicht PD gewählt haben, von der Mitverantwortung ausschließt, erhält man eben dieses Resultat: sinkende Wahlbeteiligung, Resignation, Politikmüdigkeit unter den Wählern. Wenn man das Recht auf Beteiligung wieder einrichtet, wird auch das politische Gleichgewicht hergestellt. Davon bin ich überzeugt. Die SVP müsste sich an die Vorstellung gewöhnen, mit der Mehrheit der italienischen Sprachgruppe zu regieren. In der Vergangenheit war das nicht so, weil die Südtiroler Autonomie stark ethnisch geprägt ist. Man will aufgrund eines gegebenen Kräfteverhältnisses entscheiden, nicht aufgrund der politischen Mehrheiten. Mir gefällt das Modell der Schweizer Kantone: sowohl die Mehrheit als auch die Minderheit sind dort an der Regierung beteiligt und damit aufgerufen, die Probleme gemeinsam zu lösen.

Die Paritätischen Kommissionen werden von der Regierungsmehrheit in Bozen und Rom ernannt, ohne andere politische Kräfte vor Ort zu berücksichtigen.

Müssen diese Kommissionen auch die Opposition in Parlament und Landtag einbeziehen?

Urzi: Unterstaatssekretär Bressa behauptet, dass man jede Art der Einbeziehung des Landtags in die Bildung der DFB vermeiden muss. Das bedeutet, dass die Regierung und das Land dieses politische Gremium in ihrer nicht demokratischen Vorgangsweise völlig abschotten wollen. Dagegen ist es legitim, mehr Beteiligung für alle Kräfte in den Paritätischen Kommissionen zu fordern. Heute begegnet man sogar einer simplen Anfrage an diese Kommissionen mit Misstrauen. Die 6er- und die 12er-Kommission sind heute in ihrer Struktur überholt. Es braucht heute mehr Transparenz und Beteiligung. Diese Kommissionen sind nicht legitimiert, eigenständig über Verfassungsfragen zu entscheiden. Ich bin selbst Mitglied der 137er Kommission, die funktioniert aber nicht, obwohl sie aufgerufen wäre, über die Entwicklung des Autonomiesystems zu diskutieren. So gibt es heute zwei in ihrer Konzeption und Zusammensetzung überholte Kommissionen.



Wie autonom ist Südtirol in der Wirtschafts- und Sozialpolitik?

In der Zeit des ersten Autonomiestatuts 1948-1971 gehörte Südtirol wirtschaftlich gesehen zu den rückständigeren Regionen in den Alpen. Tausende Südtiroler wanderten in den 1960er Jahren ab, um im Ausland Arbeit und Einkommen zu suchen. Südtirol hatte nicht nur geringe Zuständigkeiten bei der Wirtschafts- und Sozialpolitik, sondern auch sehr beschränkte Haushaltsmittel, um die regionale Wirtschaft zu steuern und zu fördern. Im Paket befanden sich deshalb nicht zufällig eine Reihe neuer Zuständigkeiten für die Wirtschaftspolitik, doch bei manchen Forderungen hatte die Südtiroler Seite zurückstecken müssen. Inzwischen haben sich die Rahmenbedingungen wesentlich verändert, aber ist die

Autonomie in der Sozial- und Wirtschaftspolitik ausreichend?

„Von der Agrarregion zur Wohlstandsinsel“ bezeichnete eine deutsche Fachzeitschrift die wirtschaftliche Entwicklung Südtirols seit Inkrafttreten der Paket-Autonomie. Verglichen mit den nördlichen Nachbarregionen ist Südtirol zwar keine Wohlstandsinsel, doch hat es immerhin zum Einkommensniveau Österreichs aufgeschlossen und weist im Ranking der Regionen Italiens das höchste BIP pro Kopf auf (39.894 Euro im Jahr 2014,

ASTAT).¹⁾ Waren 1961 noch 37% der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig, waren es 2015 eben noch 6,6%. Getragen war der dann folgende Aufholprozess von einer dauerhaften Expansion bei den privaten und öffentlichen Dienstleistungen, einer Modernisierung und Intensivierung der Landwirtschaft und einer Konsolidierung des produzierenden Gewerbes. Der Anteil der Erwerbstätigen in Industrie und Handwerk liegt zwar deutlich unter jenem Nordtirols, aber gleichauf mit jenem des Trentino und Graubündens (Arbeitsmarktbericht 2014).

Wenn heute mit rund 50.000 Beschäftigten mehr als ein

Fünftel aller Erwerbstätigen Südtirols einen sicheren Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst hat, ist dies vor allem der Autonomie zu verdanken. In den Regionen mit Normalstatut liegt dieser Anteil wesentlich geringer.

Der Aufholprozess Südtirols seit 1972 bei BIP, Einkommen und beim allgemeinen Lebensstandard spiegelt sich auch im Arbeitsmarkt wider. Spätestens Mitte der 1970er Jahre war die Abwanderung gestoppt und fortan blieb die Arbeitslosigkeit auf geringem Niveau. Südtirol wies im italienweiten Vergleich seit 1980 sogar die geringste Arbeitslosigkeit auf (ISTAT, ASTAT Mehrjahresvergleiche). Dafür war nicht nur die wachsende Einstellung öffentlich Bediensteter bei Land, Gemeinden und anderen lokalen Körperschaften verantwortlich, sondern auch das Beschäftigungswachstum in allen privaten Sektoren, mit Ausnahme der Landwirtschaft.

Um 1990 wurde Südtirol vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland. In nur 25 Jahren stieg der Ausländeranteil auf knapp 9% (2015), rund 25.000 Ausländerinnen arbeiten derzeit im Jahresdurchschnitt im Land. Heute hat Südtirol auch die höchste Erwerbsquote im interregionalen Vergleich Italiens aufzuweisen.

Für diese positive Entwicklung ist die Autonomie mit den neuen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen entscheidend. Auch die fast kontinuierlich (bis 2009) steigende Verfügbarkeit von öffentlichen Finanzmitteln und damit der Ausgaben der öffentlichen Hand in Südtirol hat diesen Trend nachhaltig unterstützt (vgl. Kap. 7). Mit Umsetzung des Pakets (1992) und der Einführung eines vorteilhafteren Finanzierungsmodus im Jahr 1989 war die Basis für eine wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung in der Ära Durnwalder gelegt. Begünstigend kam 1995 der Beitritt Österreichs zur EU hinzu, außerdem vom Staat delegierte und neu errungene Befugnisse wie z.B. in der Energiepolitik. Außerdem machte sich auch die EU-Osterweiterung ab der Jahrtausendwende bemerkbar (2004 und 2007). Nur kurzfristig war Südtirols Wirtschaft von Konjunkturkrisen betroffen, wie nach dem touristischen Bauboom 1979-80 und nach der globalen Finanzkrise von 2008. Nicht zu übersehen

sind heute die Folgen des starken Wirtschaftswachstums auf die Landschaft und den Flächenverbrauch. Welche Faktoren waren für die positive Wirtschaftsentwicklung in Südtirol seit den 1970er Jahren ausschlaggebend? Inwiefern ist diese Entwicklung der Autonomie zu verdanken? Drei für das Wirtschaftswachstum förderliche Faktoren haben in Südtirol seit dem 2. Autonomiestatut zusammengewirkt: eine hohe öffentliche und private Investitionsquote, eine steigende und immer qualifiziertere Zahl von Erwerbstätigen und die autonome Gestaltbarkeit der Wirtschaftspolitik. Das Autonomiestatut hat dem Land Südtirol eine Fülle neuer Steuerungsmöglichkeiten der regionalen Wirtschaft in die Hand gegeben, wenn auch bei Weitem noch nicht alle wirtschaftspolitischen Stellschrauben autonom reguliert werden können.

Die neuen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen, die seit 1972 nach und nach übertragen wurden, haben sich in Verbindung mit den stetig steigenden Volumina der öffentlichen Haushalte massiv auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgewirkt. Dabei hat das Land gemäß Statut nicht sehr viele primäre Zuständigkeiten im Bereich Wirtschaft: nur Handwerk, Messen und Märkte, Fremdenverkehr, Arbeitsvermittlung und Berufsausbildung. Erst später, nämlich 2001, wurden die sekundären Befugnisse im Handel, bei den öffentlichen Betrieben und der Industrieförderung zu Bereichen primärer Kompetenz erhoben. Durch die neue Verfassungsreform wird dies wieder in Frage gestellt. Die Übernahme der Arbeitsvermittlung ist erst 1996 voll erfolgt. Die neuen Zuständigkeiten bei der Energiepolitik kamen 1999 dazu, sind zum Teil wieder zurückgenommen worden.

Bis heute verfügt das Land bei der Sozialversicherung über nur geringe Rechte, keinerlei Zuständigkeit hat es beim Arbeits-, Handels- und Gesellschaftsrecht, und nur sehr beschränkte Möglichkeiten beim Steuerrecht. Das Lehrlingswesen, die Industrie, die Energiewirtschaft sind immer noch nicht definitiv als primäre Zuständigkeit im Statut verankert.

Die Entwicklung einer regionalen Wirtschaft hängt von

zahlreichen Einflussfaktoren ab, vom Ausbildungsstand der Bevölkerung, der geografischen Lage und internationalen Verflechtung, von den natürlichen Ressourcen und sprachlich-kulturellen Besonderheiten. Betrachtet man die Wirtschaft als Teil eines Gesamtsystems sind breit gefächerte autonome Kompetenzen, eine effiziente Verwaltung und hohe öffentliche Ausgabenkapazitäten wichtige Rahmenbedingungen für eine prosperierende Wirtschaft. In Südtirol trafen diese glücklichen Umstände größtenteils zu, aber eben noch nicht ganz.

Beim Rückblick auf die Umsetzung der Autonomie soll aber nicht vergessen werden, dass nicht alles so reibungslos ablief und es vielfach zu Konflikten mit dem Staat kam. So z.B. im Bereich Industrieförderung: der Streit um die Zuständigkeit zog sich von 1977 bis 1988 hin. Ein anderer Konflikt war die Frage der autonom zu regelnden Meisterprüfung und des Gesellenbriefs, der aufgegeben werden musste. Der Streit um die Übernahme der Messekörperschaft zog sich bis 1992 hin. In Bezug auf die Tourismuspolitik gerieten sich Staat und Land vor allem bei der Werbetätigkeit im Ausland in die Haare. Zum einen wollte der Staat grundsätzlich die Kontrolle der Werbetätigkeit im Ausland, dann kam es auch zu einem Streit über die zu verwendende Sprache. Es gab bis 1980 eine Weisung aus Rom, dass Südtirol mit höchstens einer Person auf internationalen Tourismusfachmessen vertreten sein durfte. Vor 30 Jahren herrschte noch ein ganz anderes Klima als heute.

Eklatantes Beispiel für fehlende Autonomie in einem für Südtirols Wirtschaft wichtigen Sektor ist der Handel, für welchen das Land nur über sekundäre Zuständigkeit verfügt. So ist man in der Landesgesetzgebung zum Handel gezwungen, zahlreiche staatliche Bestimmungen und Grundsätze zu berücksichtigen, wie etwa extrem liberalisierte Ladenöffnungszeiten, die an den Bedürfnissen der eher familiären Betriebsstrukturen Südtirols vorbeigehen. Auch im Bankenwesen hat das Land kaum Möglichkeiten, die regionalen Banken vor nachteilhaften Regelungen des Staats zu schützen, wie es die neuen Regeln für die Raiffeisenkassen jüngst gezeigt haben.

Alle Kernzuständigkeiten der Wirtschafts- und Sozialpolitik ans Land

Will man die Regulierungskompetenz des Landes für die Südtiroler Wirtschaft stärken, kann am geltenden Statut eine Reihe von Verbesserungen angebracht werden. Eine Reihe wirtschaftsrelevanter Zuständigkeiten sind nach 1992 auf dem Weg der Übertragung durch den Staat hinzugekommen. Der Übergang der Energiewirtschaft (Wasserkraft, LD vom 11.11.1999, Nr. 463), der Staatsstraßen (LD Nr. 320 vom 2.9.1997) und der Arbeitsvermittlung (LD vom 21.9.1995, Nr. 430) ans Land waren wichtige Meilensteine hin zu einer eigenständigeren Wirtschaftspolitik. Bei der Zuständigkeit „Industrie“ war das Land zunächst auf die Möglichkeit der öffentlichen Förderung von Industriebetrieben beschränkt. Nachdem mit der Verfassungsreform 2001 der Bereich „Industrie“ zur primären Zuständigkeit erhoben wurde, ist diese Schranke gefallen. Da dies jedoch nicht mit einer Änderung des Autonomiestatuts festgeschrieben wurde, fällt dieser Bereich mit der neuen Verfassungsreform wieder an den Staat zurück. Nur sekundäre Zuständigkeit hat das Land für das Lehrlingswesen und die „öffentlichen Gastbetriebe“ (*esercizi pubblici*). Südtirol muss also primäre Zuständigkeit über den Handel, das Lehrlingswesen, die Kontrolle der Arbeitsvermittlung und Industrie zurückgewinnen, und auch die bereits delegierte Zuständigkeit für die Großableitungen für Wasserkraftwerke muss im Statut erst definitiv festgeschrieben werden.

Die Südtiroler Autonomie kann auch dadurch vervollständigt werden, indem die Regionskompetenzen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik definitiv an die beiden Provinzen abgegeben werden, also nicht nur deren Verwaltung, sondern auch die Gesetzgebungszuständigkeit. Für die „Ordnung der Krankenhaukörperschaften“, der Handelskammern, für das Genossenschaftswesen und die „Meliorierungsbeiträge im Zusammenhang mit öffentlichen Arbeiten“ besteht kein zwingender sachlicher Grund für eine Zuständigkeit der Region, wie heute der Fall. Auch die sekundäre Regionszuständigkeit für

Boden- und Agrarkredit, Sparkassen und Raiffeisenkassen wären bei den Provinzen besser angesiedelt, nachdem „Kreditanstalten regionalen Charakters“ in der Südtiroler Bankenlandschaft nur eine sehr geringe Bedeutung haben. Die für die Raiffeisenkassen einschränkende neue Bankengesetzgebung Italiens hat gezeigt, dass gerade im Bereich der Genossenschaftsbanken mehr Spielraum des Landes gefordert wäre. Am ehesten Sinn macht eine regionale Organisation der Rentenzusatzversicherung, die mit PENSPLAN unter Nutzung der ergänzenden Zuständigkeit der Region Trentino-Südtirol 1997 geschaffen wurde (R.G. Nr. 3 vom 27.2.1997). Dies hat es erlaubt, eine für den Finanzmarkt günstigere „kritische Masse“ an Anlegerinnen rascher zu erreichen. Doch kann ein solches Institut durchaus von zwei eigenständigen autonomen Regionen partnerschaftlich getragen werden, wie andere Aktiengesellschaften und öffentliche Körperschaften auch.

Der Rentenzusatzfonds PENSPLAN kann durch einen Gesundheitszusatzfonds ergänzt werden. Derzeit sehen nationale Kollektivverträge meist einen „nationalen Gesundheitsfonds“ vor, der Leistungsverpflichtungen gegenüber den Arbeitnehmerinnen von Gesundheitsdiensten außerhalb des Landes umfasst. Für die Südtiroler Arbeitnehmerschaft ist dies von geringem Interesse. Millionen Euro wandern auf diese Weise in gesamtstaatliche Versicherungstöpfe, die von Südtirolern kaum genutzt werden können. Über einen Landes-Zusatzgesundheitsfonds („SANI-PLAN“) hätten die Arbeitnehmer nicht nur mehr Nutzungschancen, sondern es könnten insgesamt mehr Südtiroler Zugang zu derartigen öffentlich geförderten Versicherungsfonds erhalten. Und vor allem: Die Regulierungskompetenz für ein solches Institut läge beim Land und den Südtiroler Sozialpartnern.

Sozialpolitische Zuständigkeiten zusammenführen

Die durch das Autonomiestatut von 1972 grundgelegte autonome Sozialpolitik erlaubte Südtirol den Aufbau eines gut entwickelten Systems sozialer Sicherung, das

in Kombination mit einem dynamischen Arbeitsmarkt und der üppigen Ausstattung des Landeshaushalts zu einem im italienweiten Vergleich hohen Leistungs-niveau geführt hat. Das Südtiroler Sozialstaatsmodell hat die Vorzüge des italienischen Modells (nationaler Gesundheitsdienst, offene Psychiatrie, integrative Schule, offene Behindertenbetreuung) mit Errungenschaften in Mittel- und Nordeuropa kombiniert (soziale Mindestsicherung, sozialer Wohnungsbau, Pflegesicherung, gute Infrastrukturen).

Die heutige Kompetenzverteilung bei den Sozialleistungen und in der Sozialpolitik hat aber auch Nachteile. So überschneiden sich Leistungen der Familienförderungen und Arbeitslosenunterstützung des Staats, der Region und des Landes. Dieser Bereich ist für die Bürgerinnen immer unübersichtlicher geworden, seine Verwaltung schwerfällig. Diese Zuständigkeiten könnten im Land gebündelt werden, um die Verwaltung zu vereinfachen, die Treffsicherheit zu verbessern und die gesamte soziale Sicherheit organisch und systematisch zu regeln, unabhängig von der Rentenversicherung (Tragust 2015). Die ergänzende Sozialversicherung sollte von der Region aufs Land übergehen. Dadurch wird dem Land die Möglichkeit geboten, eine umfassende Grundsicherung (Mindestsicherung) aufzubauen, die sämtliche Leistungen in einer Behörde vereint.

Die bestehenden Mindestsicherungsleistungen des Staats (Sozialrente, Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit), der Region (Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Familienförderung) und des Landes könnten allesamt beim Land zusammengeführt werden, wie Karl Tragust vorschlägt (Tragust 2015). Ein entsprechender Landes-sozialfonds mit individuellem Bedarfsanspruch böte alle Leistungen für die verschiedenen Bedarfslagen der Südtiroler Versicherten an. Dieser könnte durch eine vom Land autonom gesteuerte aktivierende Arbeitsmarktpolitik ergänzt werden. Dazu gehört auch die ausschließliche Geltung der EWE als Einkommens- und Vermögensnachweis für alle in Südtirol ansässige Anspruchsberechtigten (das gesamtstaatliche Pendant ISE hätte dann keine Relevanz für Südtirol).

Dadurch würde auch die aufwändige Verrechnung von integrierenden Regional- und Landesleistungen bei Leistungen des Staats entfallen, da alle Leistungen in eine öffentliche Hand zusammengeführt werden. Sollte in Zukunft die Pflegesicherung der alternden Gesellschaft nicht mehr durch Steuern (Landeshaushalt) finanziert werden können und eine echte Pflegeversicherung aufgebaut werden müssen, kann dies in Südtirol am effizientesten auf Landesebene erfolgen. Schon wegen der Notwendigkeit der Harmonisierung innerhalb der EU kann Südtirol zwar kein eigenständiges Sozialversicherungsrecht schaffen, aber ein eigenständiges System sozialer Grundsicherung.

Ein Mindestlohn für Südtirol?

Seit 2015 gilt in Deutschland ein Mindest-Stundenlohn und zwar 8,50 Euro netto pro Stunde. Italien ist hingegen eines der wenigen EU-Mitgliedsländer, die noch keinen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt haben. Dies wird damit begründet, dass in Italien im Rahmen der Tarifautonomie sektorenbezogene Mindestentlohnungen kollektivvertraglich festgelegt werden. Nun ist Südtirols Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten rascher gewachsen als die gesamtitalienische Wirtschaft, doch verzeichnet Südtirol vergleichsweise hohe Lebenshaltungskosten. Die Reallöhne haben mit diesen Kosten nicht Schritt gehalten: Der inflationsbereinigte Brutto-Jahresdurchschnittslohn der 167.000 Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft hat 2007-2012, also in sechs Jahren, um insgesamt nur 0,6% zugenommen (ASTAT 2016a), jener der öffentlich Bediensteten hat sogar abgenommen. Stellt man die kalte Steuerprogression in Rechnung, stagnieren die Arbeitnehmer-einkommen schon seit 2007. Die Niedriglohnbezieher hatten in diesen Jahren besonders starke Lohneinbrüche hinzunehmen. Die Einkommensverteilung hat sich deutlich zuungunsten der Arbeitnehmer verschoben (ASTAT 2015).

Die vom ASTAT veröffentlichten Zahlen zur Jahresbruttoentlohnung zeigen auf (Öffentlicher Dienst und Landwirtschaft ausgeklammert), dass ein Fünftel der Arbeitnehmerinnen Südtirols der Privatwirtschaft ab-

solute Niedriglöhne bezieht. Umverteilungsmechanismen wie die progressive Einkommenssteuer und einkommensabhängige Sozialleistungen gleichen die Dynamik bei den Primäreinkommen nicht mehr aus. Südtirols gut ausgebaute Sozialleistungen haben zwar einen gewissen Ausgleich geboten, die zunehmende soziale Ungleichheit aber nicht verhindert. Der Anteil der armutsgefährdeten Personen lag 2013 bei 19%. Die Einkommensschere zwischen Arm und Reich öffnet sich: Südtirol wird zwar reicher, aber dieser Reichtumszuwachs ist immer ungleicher verteilt. Wo kann im Autonomiestatut angesetzt werden, um diese Wirkungen auf die Einkommensverteilung auszugleichen?

Einer der Fehler im System ist jener, dass in Südtirol eigentlich eher Löhne nach österreichischem Standard gezahlt werden müssten, um den Arbeitnehmerfamilien einen angemessenen Lebensstandard zu sichern, statt den kollektivvertraglichen Mindestlohn, der auf gesamtitalienische Verhältnisse abgestimmt ist. Aufgrund der Tarifautonomie gibt es keine rechtliche Verpflichtung der Tarifparteien (Kollektivvertragspartner), Löhne und Gehälter an die Situation in Südtirol anzupassen. Zwar gibt es eine Pflicht des Landes zur Anerkennung autonomer Südtiroler Gewerkschaften als repräsentativste Vertretung der Arbeitnehmer einer Sprachgruppe, jedoch kein Recht des Landes, in die Tarifautonomie auf Landesebene einzugreifen, um für die Arbeitnehmerschaft positive Landeszusatzabkommen herbeizuführen.

Nun gibt es zwar Betriebsabkommen, die Zusatzvergütungen und Prämien vorsehen, doch werden die eigentlich nötigen Landeszusatzabkommen für ganze Wirtschaftsbereiche und Sektoren oft nicht abgeschlossen. In einer kleinbetrieblich strukturierten Wirtschaft wie der Südtiroler Wirtschaft wären solche Zusatzverträge entscheidend, um die Entlohnung sowohl dem Produktivitätswachstum, als auch den hiesigen Lebenshaltungskosten anzupassen. Die Südtiroler Gewerkschaften haben jedoch nicht die nötige Verhandlungsmacht, um diese Zusatzentlohnung durchzusetzen, denn das Kollektivvertragssystem ist in Italien stark zentralisiert.

Der Ausweg aus diesem Dilemma ist ein gesetzlicher Mindestlohn, den in Südtirol nur das Land festlegen kann. In die Tarifautonomie kann das Land zwar nicht eingreifen, doch könnte es die Zuständigkeit für die Festlegung sektorenspezifischer Mindestlöhne erhalten. Diese sollten möglichst über den gesamtstaatlichen kollektivvertraglichen Mindestlöhnen liegen, und Landeszusatzabkommen können von den dann amtlichen Mindestlöhnen nur mehr nach oben abweichen: „Durch die Festsetzung einer Lohnuntergrenze und anderer Maßnahmen wie der Allgemeinverbindlichkeitsklärung kann das Kollektivvertragssystem stabilisiert werden. Eine gesetzliche Stützung minimiert die Möglichkeiten unfairen Wettbewerbs über niedrige Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen (...) Gesetzliche Lohnuntergrenzen können dazu beitragen, dass die eigentliche Lohnpolitik weiterhin die gewerkschaftliche Kernaufgabe bleibt.“ (AFI-IPL 2014b, 42)

Damit kann auch verhindert werden, dass in Südtirol weiterhin Niedriglohnbereiche entstehen wie im Gastgewerbe, Handel und anderen Dienstleistungen schon heute schon der Fall, die die Einkommensschwächsten treffen und zum Phänomen der „working poor“ führen. Südtirol könnte hier auch unabhängig von einer entsprechenden gesamtstaatlichen Regelung seinen eigenen Weg sozialen Ausgleichs gehen, wie z.B. beim Lehrlingswesen. Dies muss im Autonomiestatut als neue Zuständigkeit verankert werden. Auch der ASGB fordert in seinem Grundsatzpapier 2014-2018 die flächendeckende Einführung eines kollektivvertraglichen Mindestlohns von 1.500 Euro brutto im Monat (ASGB 2015). Diese Verantwortung muss künftig das Land wahrnehmen.

Auch das von L.Abg. Foppa vorgeschlagene Rentensplitting zwischen langjährigen Partnern wäre eine gute Möglichkeit, für nach Geschlecht ausgeglichene Altersrenten zu sorgen. Doch verfügt das Land über keine Zuständigkeit für diesen Bereich.

Ein Landesfonds für Chancengerechtigkeit

Neben der wachsenden Ungleichheit bei der Einkommensverteilung lässt sich, eng damit zusammenhängend, eine noch größere Ungleichheit bei der Vermögensverteilung feststellen. Wie neue Untersuchungen ergaben (Michael-Gaismair-Gesellschaft/APOLLIS, 2016) ist die Vermögensverteilung in Südtirol deutlich ungleicher als in Vorarlberg, Tirol und Bayern – und eher auf italienischem Niveau. Etwa 50% der Südtiroler Haushalte verfügen über ein Vermögen unter 250.000 Euro, etwa 10 Prozent über ein Vermögen über 850.000 Euro. Vor allem innerhalb der deutschen Sprachgruppe ist die Verteilung ungleicher als in der italienischen und ladinischen Sprachgruppe. Beim erklärten Einkommen vereinen die obersten 10 Prozent 34,3% des Einkommens auf sich, die untersten 10 Prozent hingegen nur 0,4% (AFI-IPL 2016).

Zu geringes Vermögen der Eltern beeinflusst die Bildungs- und Arbeitskarriere der Kinder. Über das Erbrecht wird die Ungleichheit der Lebenschancen von einer Generation an die nächste weitergegeben. Erbschaftssteuern sind in Italien schon lange nicht mehr von Gewicht. Kinder aus einkommens- und deshalb auch vermögensschwachen Familien haben es schwerer. Die öffentliche Hand kann eingreifen, um die strukturelle Bevorteilung sozialer Gruppen, die nicht auf Leistung, sondern auf bloßem Eigentum gründet, etwas auszugleichen.

Südtirol ist in der Sozialpolitik im Vergleich zu Italien in verschiedener Hinsicht einen eigenen Weg gegangen, z.B. in der steuerfinanzierten Pflugesicherung. Gerade das in Italien nicht konsequent progressive, teilweise durch hohe Steuerhinterziehung unterlaufene Steuersystem kann korrigiert werden, um zumindest auf regionaler Ebene mehr Chancengerechtigkeit zu erlauben. Im Rahmen des Autonomiestatuts erhielt Südtirol sogar eigene Steuern zugesprochen (Art. 72 ASt.: „Die Provinzen können Fremdenverkehrssteuern und –gebühren einführen“). Diese Möglichkeit hat Südtirol allerdings

nur für eine Tourismusabgabe mit marginaler finanzieller Bedeutung genutzt. Um der kontinuierlichen Auseinanderentwicklung bei der Vermögensausstattung der Familien entgegenzuwirken, kann Südtirol eine eigene Landesvermögenssteuer anstreben. Sie stürte das italienische Steuersystem nicht, weil sie keine Konkurrenz zu bestehenden staatlichen Abgaben bilden würde, zumal Erbschafts- und Kapitalvermögenssteuern in Italien eher irrelevant geworden sind. Wie die GIS könnte die Landesvermögensabgabe (LVA) als Landeszuständigkeit vom Landtag geregelt werden können. Die LVA beträfe nicht das Immobilienvermögen (schon der GIS unterworfen), sondern das Finanzvermögen einschließlich des Kapitalanlagevermögens. Diese Zusatzbelastung ist den vermögenden Familien Südtirols durchaus zumutbar, zumal der Steuerdruck (Abgabenquote) in Südtirol mit rund 39% deutlich geringer ist als der gesamtstaatliche Durchschnitt (vgl. ASTAT 2016b und ASTAT 2012). Eine Vermögenssteuer auf Finanzvermögen gibt es auch in anderen europäischen Ländern und Regionen. Der Ertrag aus dieser LVA sollte nicht in den allgemeinen Landeshaushalt fließen, sondern in einen „Zukunftsfonds“. Diese Mittel sollten nicht die x-te Innovationsförderung speisen, sondern jungen Menschen bei Erreichung der Volljährigkeit ein Startkapital für Beruf und Studium verschaffen, aber abhängig vom Familienvermögen. Dadurch würde ein kleiner Ausgleich für die ungleichen Startbedingungen junger Südtiroler und Südtirolerinnen geschaffen und ein Beitrag zu mehr sozialer Gerechtigkeit. Auch diese Möglichkeit kann als neue Zuständigkeit im Autonomiestatut mit eigenem Artikel verankert werden.

Im Statut mehr Möglichkeiten für sozialen Ausgleich

Die autonomen Gesetzgebungskompetenzen und das vorteilhafte Finanzierungssystem der Paket-Autonomie verschafften Südtirol umfassende Gestaltungsmöglichkeiten in der Wirtschaftspolitik. Das Land kann damit eigenständig wichtige Standortfaktoren beeinflussen und seine Wettbewerbsposition verbessern. Je mehr

Steueraufkommen im Land erwirtschaftet wird, desto mehr öffentliches Ausgabenpotenzial sowie Fördermittel stehen dem Land beim geltenden Finanzierungssystem zur Verfügung. Autonomie stellt damit ein wichtiges Element im interregionalen Wettbewerb dar, wenn auch kein ausreichende Bedingung für den wirtschaftlichen Erfolg, weil die Mittel auch effizient verwaltet und eingesetzt werden müssen. Autonomie ist ohne Zweifel ein Standortvorteil, eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für den wirtschaftlichen Erfolg des Landes.

Heute setzen neue staatliche Gesetze und vor allem das Unionsrecht der Südtiroler Autonomie zunehmend Schranken. In den 44 Jahren des 2. Autonomiestatuts ist die Entwicklung der Südtiroler Wirtschaft nicht nur vom Autonomiestatut und den relativ hohen öffentlichen Ausgaben begünstigt worden, sondern auch durch andere Faktoren: das geringe Lohnniveau, die bis 2001 vorteilhaften Wechselkurse, die EU-Integration als Ganzes, die günstige geografische Lage im Nahbereich industrieller Ballungsräume und natürlich der Fleiß und die Tüchtigkeit der Bewohner und Verwalterinnen. Andererseits sind die autonomen Kompetenzen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik durchaus ausbaufähig, um den Wohlstand und sozialen Ausgleich zu sichern. Ein geringes allgemeines Lohnniveau, wachsende Niedriglohnbereiche, eine immer ungleichere Vermögensverteilung gehören nicht zu den Zielen eines regionalen Wohlfahrtssystems. Im Gegenteil. Die Herausforderung für die Autonomie besteht darin, für das Gemeinwohl zu sorgen und gute Lebensbedingungen für alle zu sichern, zu verhindern, dass sich ein für die reichste Region Italiens unwürdiger Armutsockel bildet und immer mehr Menschen in die relative Armut abdriften.

Autonomie muss auch bedeuten, dass Südtirol trotz seiner tiefen Integration in die EU und wachsender wirtschaftlicher Verflechtung mit dem Ausland und dem restlichen Italien einen eigenständigen politischen Spielraum behält, um die regionale Wirtschaft zu steuern, sie vor globalen Finanz- und Haushaltskrisen abzusichern und die soziale Sicherheit und hohe Beschäf-

tigung aufrechtzuerhalten. Dabei ist Südtirol nicht nur in das wirtschaftlich nicht stabile Italien, sondern auch in die EU eingebettet, die im Bereich Wirtschaft schon zu 80% den Rahmen für staatliches und substaatliches Recht setzt.

Südtirol hat so gut wie keinen Einfluss auf die Geldpolitik, das Bankenwesen, die Steuerpolitik und makroökonomische Steuerung, aber auch nicht auf das eigentliche Arbeits- und Sozialversicherungsrecht. Auch die wirtschaftspolitisch wichtige kollektivvertragliche Regelung der Löhne erfolgt zum Großteil außerhalb Südtirols, mit Ausnahme des lokalen öffentlichen Dienstes. Umso wichtiger ist es, zumindest die übrigen Schalthelme der regionalen Wirtschafts- und Sozialpolitik in die Hand zu bekommen, die eine Sonderautonomie im Rahmen der italienischen Rechts- und Verfassungsordnung übernehmen kann.

Anmerkung:

1) Südtirol liegt in der Rangliste der NUTS-Regionen des EUROSTAT unter 276 Regionen auf Rang 25 (2014) und mit 144 Punkten (Kaufkraftparitäten) deutlich über dem EU-Durchschnitt von 100.

Zur Vertiefung

Karl Tragust (2015), *Soziale Absicherung und soziale Inklusion bei schrumpfenden Landesfinanzen. Droht in Südtirol Sozialabbau?* Vortrag für POLITIS, Bruneck 21.10.2015

Stefan Perini (2015), *Auf der Suche nach neuen Gleichgewichten: Wirtschaftspolitik in Südtirol*, in: Pallaver/Alber/Engl (Hg.), POLITIKA 15, RAETIA-Nomos, Bozen

AFI-IPL (2014a), *Mindestlohn: Ein Modell auch für Italien?* Newsletter 44/13.8.2014, Bozen

AFI-IPL (2014b), *Mindestlohn und Mindestsicherung: Perspektiven für Südtirol*, Tagung vom 6.6.2014, Bozen, URL: <http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/14-07-25-PUB-Tagung-Mindestlohn.pdf>

Karl Tragust (2014), *Mit mehr Autonomie die Gesamteffizienz in der Sozialpolitik optimieren*, in: Thomas Benedikter (Hg.) Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie, POLITIS-SBZ, 73-75

Giuseppe Avolio/Leonhard Voltmer (2005), *Übersicht über die autonome Gesetzgebung*, in: Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk (Hg.), Die Verfassung der Süd-

tiroler Autonomie, NOMOS, 135-179
Michael-Gaismair-Gesellschaft/APOLLIS (2016), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Nomos Verlag, Baden-Baden, erscheint im Herbst 2016.

Thomas Benedikter (2011), *Südtirols Finanzen: beginnen jetzt die mageren Jahre?* in: Pallaver (Hg.), POLITIKA 11, RAETIA Bozen, 339-366

Thomas Benedikter (2012), *40 Jahre autonome Wirtschaftspolitik, Referat bei der Tagung Gaismair-Gesellschaft zu „40 Jahre Autonomie“*, April 2012, Bozen

ASTAT (2012), *Die Konten der öffentlichen Verwaltung in Südtirol*, Schriftenreihe 189, Bozen

ASTAT (2015), *Einkommens- und Vermögensverhältnisse 2014*, Bozen

ASTAT (2016a), *Entwicklung der Jahresbruttoentlohnungen*, Bozen

ASTAT (2016b), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 1995-2014*, Bozen

ASGB (2015), *Grundsatzpapier 2014-2018*, 13. Bundeskongress 2014

AFI-IPL (2016), *Südtirols Einkommenssteuern im Vergleich Teil 1*, AFI-Zoom Nr.7 vom 3.6.2016



Das Potenzial eines mehrsprachigen, autonomen Landes ausschöpfen

Gespräch mit Tila Mair
(ehemalige Landessekretärin des SGB/CISL)

Der Autonomiekonvent ist angelauten. Wie ist dieses Verfahren zu bewerten?

Mair: Mir fehlt die klare Kommunikation seitens des Landtags als Organisator des Konvents zum Sinn des ganzen Verfahrens. Viele bleiben auf Distanz, weil sie der Meinung sind, dass die Entscheidungen zur Autonomie ohnehin woanders fallen. Die letzten Gesetzesvorschläge der SVP im Parlament haben die Botschaft vermittelt, dass die eigentlichen Verhandlungen unabhängig vom Konvent auf anderen Kanälen verlaufen. Das nimmt den Menschen die Motivation. Die Bevölkerung ist es nicht gewohnt, auf diese Weise in die Politik einbezogen zu werden, viele können damit noch nicht umgehen. Viele der Vorschläge der open spaces können nicht übernommen werden, das ginge rein rechtlich nicht. Außerdem hat man den Eindruck, dass bisher bei diesem Konvent die italienische und die ladinische Sprachgruppe fehlen. Besonders die italienische Sprachgruppe ist sich vielfach der Möglichkeiten der Autonomie zwar bewusst, aber viele fühlen sich dennoch nicht zugehörig. Solange die Autonomie vor allem für den Schutz der Minderheiten erfolgte, bedeutete das für die Italiener: Die Autonomie ist nicht für mich, ich bin ja nicht Teil der Minderheit. Es müssen Formen gefunden werden, damit sich auch die Italiener zugehörig fühlen und mitwirken.

Wird es ein gemeinsames Dokument der vier Gewerkschaftsbünde mit Vorschlägen und Forderungen zur Autonomiereform geben? Könnte der ASGB das mittragen?

Mair: Das sehe ich eher schwierig, weil der ASGB bei ethnischen Themen auf einem anderen Gleis fährt und sich überwiegend als ethnische Gewerkschaft profiliert. Außerdem ist es uns immer noch nicht gelungen, gemeinsam den Vertretungsanspruch der Gewerkschaftsbünde auf Landesebene zu vereinbaren. Ich kann mir allerdings vorstellen, dass zum Stichwort „Institutionalisierte Sozialpartnerschaft“, im Rahmen einer Reform unserer Autonomie, eine gemeinsame Forderung erarbeitet werden kann. Ich denke hier z.B. an die verbriefte Einbindung der Sozialpartner bei der Ausarbeitung von Landesgesetzen und Verordnungen.

Vermutlich will eine Mehrheit der Deutschen den Proporz beibehalten. Wenn man als Hauptkriterien für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst die Sprachkenntnis und Fachqualifikation betrachtet, könnte man damit den Proporz ersetzen?

Mair: Ich bin überzeugt, dass es den Proporz gebraucht hat. Er hat dazu beigetragen, Ungerechtigkeiten abzubauen und er hat seine Aufgabe erfüllt. Jetzt sollte man die Chance nutzen, dieses für unsere Autonomie so wirkungsvolle Instrument dem anzupassen, was heute gefordert ist. Dafür müssen wir die Realität zur Kenntnis nehmen. Im Gesundheitswesen wird immer wieder bemängelt, dass uns Fachkräfte fehlen. So muss man teure Umwege ausfindig machen, um Fachleute als Freiberufler zu beauftragen, weil sie nicht ins Proporzsystem passen. Zudem wird im öffentlichen Dienst immer weniger Personal eingestellt, er wächst kaum mehr, vor allem der Staatsdienst. In wesentlichen Bereichen wird hingegen Arbeit nach außen verlagert, wo Proporz und Zweisprachigkeit nicht gelten müssen, z.B. in der Pflege und bei den Reinigungsdiensten. Aber für eine sorgfältige Pflege ist die Beherrschung der Muttersprache der Pflegebedürftigen durchaus wichtig. Allerdings ist es höchst schwierig, ausreichend einheimische Pflegekräfte zu finden, weshalb der Proporz in Frage gestellt wird. Sinn und Ratio des Proporz muss heute neu hinterfragt

werden. Er darf kein Tabu bilden. In einer lebendigen Gesellschaft gibt es immer Entwicklungen, für welche die Politik im Sinne des Gemeinwohls neue Lösungen finden muss. Bei den Führungskräften z.B. sollten längst andere Zugangskriterien greifen, wozu mit Sicherheit auch die Zweitsprachbeherrschung zählt.

Die Erfüllung der Pflicht zur Zweisprachigkeit im öffentlichen Dienst lässt zu wünschen übrig. Probleme werden z.B. vom Krankenhaus Bozen, vom Gericht, der Gemeinde Bozen und den Telefonanbietern gemeldet. Wie kann man die Zweisprachigkeit im öffentlichen Dienst stärken?

Mair: Nach der Einführung des Proporz hat nie jemand den effektiven Gebrauch der Sprachen im öffentlichen Dienst kontrolliert. Es gibt immer wieder Klagen von Bürgern, die von Behörden nicht in ihrer Muttersprache bedient werden. Es gibt auch neue Entwicklungen, die die Gleichstellung der Sprachen in Südtirol gefährden, wie z.B. bei der Arbeitsvermittlung. Bisher hatten wir in Südtirol unsere eigene Regelung, obwohl wir in dieser Materie nicht primäre Kompetenz haben. Jetzt sind im Rahmen des Jobs Acts die Regeln für den Arbeitslosenstatus und das Arbeitslosengeld neu definiert worden. Eine einzige Agentur soll in ganz Italien entbürokratisieren und beschleunigen. Die Neuregelung ist zwar für Italien sinnvoll, könnte aber sehr negative Auswirkungen auf die Südtiroler Arbeitnehmerschaft haben. Wenn wir das nationale System übernehmen, bedeutet das, die ganze Software auf Italienisch übernehmen zu müssen. Hier ist also die Politik gefordert. Entweder wir sind imstande, unser Recht auf Zweisprachigkeit geltend zu machen, ansonsten müssen wir zusehen, wie wesentliche Rechte ausgehöhlt werden. Auf der Pflicht zur Zweisprachigkeit in diesem wichtigen Bereich müssten wir immer beharren. Man muss aber auch mehr Möglichkeiten zur Praxis der Zweisprachigkeit schaffen.

Wäre es wichtig, dass die Nutzer der öffentlichen Dienste stärker auf ihre Muttersprache im Umgang mit den Behörden beharren, damit die Italiener ihr Deutsch auch praktizieren?

Mair: Hier liegt ein Manko. Zuerst werden Regeln ge-

schaffen, danach aber wieder vergessen, man schafft Wettbewerbe und Prüfungen, aber entscheidend wichtig ist auch die Kontrolle der Einhaltung der Regeln. Das erfolgt leider kaum. Man müsste etwa, direkt an den Arbeitsplätzen, verifizieren, wie die zweite Sprache tatsächlich im täglichen Gebrauch intern und im Publikumsverkehr verwendet wird. Wer eine Zweisprachigkeitszulage bezieht, ist das der Gemeinschaft schuldig. Anders ist es bei den privaten Dienstleistungen. Dafür müssen aber auch im Bildungssystem mehr Möglichkeiten geschaffen werden. Ansonsten behelfen sich die Italiener damit, ihre Kinder in die deutschen Schulen einzuschreiben. Andererseits ist das ein Zeichen für ein grundlegendes Interesse fürs Deutschlernen. Es ist nicht mehr wie früher, als viele Italiener von der deutschen Sprache nichts wissen wollten. Die meisten italienischen Familien sagen heute: Ich will Deutsch lernen, hilf mir dabei.

Die Tarifhoheit der Sozialpartner in Südtirol ist beschränkt. Nur wenig lokale Zusatzverträge werden abgeschlossen, zum Schaden der Arbeitnehmer in einem Land mit hohen Lebenshaltungskosten. Muss das Tarifvertragsrecht mit Rechten und Pflichten so angepasst werden, dass in Südtirol verpflichtend Zusatzverträge abgeschlossen werden?

Mair: Die Aufgaben der verschiedenen Verantwortungsträger sind unter Politiker und Sozialpartnern klar definiert. So soll es auch bleiben. Die Landespolitik soll nicht in die Tarifautonomie der Sozialpartner eingreifen. Hier gibt es auf beiden Seiten Mankos. Wir hätten in Südtirol beste Voraussetzungen, doch es fehlt an der Bereitschaft der Unternehmenseite. Die Unternehmer verlangen von der Politik besondere Zugeständnisse, besondere Möglichkeiten. Andererseits schauen sie gerne nach Rom und berufen sich auf die Kollektivverträge, die für Italien passen, aber für uns in Südtirol nicht ausreichen. Als Sozialpartner finden wir zusammen zu allgemeinen Themen, liegen bei gewissen Fragen auf gleicher Wellenlänge, aber bei den Gewerkschaftsrechten, der Entlohnung und den lokalen Kollektivverhandlungen fehlt es offensichtlich. Hintenherum fließt nicht wenig Geld von den Unternehmen direkt an die

Arbeitnehmer, aber eben unkontrolliert, nach beliebig von den Betrieben getroffenen Maßstäben des Wohlverhaltens, eine Art patriarchaler Umgang. Was aber heute so gegeben wird, kann morgen genauso einfach wieder genommen werden. Dies ist auch ein Druckmittel der Unternehmer. Mit unseren Vorschlägen als Gewerkschaft stoßen wir dagegen oft auf taube Ohren.

Wie sollen Arbeitnehmerrechte im Statut gestärkt werden?

Mair: Ich erwarte mir von der Südtiroler Unternehmerschaft, dass man sich konsequent zur Nutzung der zweiten Verhandlungsebene bekennt. Wir sollten dort verhandeln, wo es Spielräume gibt, doch die Unternehmer verhandeln nur dort, wo sie unbedingt verhandeln müssen. Landeszusatzverträge gibt es etwa dort, wo die Betriebe in Südtirol zu klein sind, um im ganzen Land auf Betriebsebene zu verhandeln. Dies führt dazu, dass wir in Südtirol noch keinen Zusatzgesundheitsfonds aufgebaut haben, was aber möglich wäre. Wir erhalten noch die meisten Leistungen gratis vom Landesgesundheitsdienst. Für die Zukunft könnten wir Vereinbarungen treffen, um diese zusätzliche Absicherung zu schaffen. Die Zuständigkeit dafür liegt bei den Sozialpartnern. Gerade die öffentlichen Arbeitgeber wären hier gefordert und könnten einen wesentlichen Beitrag leisten. Wenn sie mit ihren ca. 40.000 Beschäftigten einsteigen, dann wäre das eine wichtige Vorbildfunktion. Die Privatwirtschaft kann und muss dann nachziehen. Die Tragfähigkeit eines Fonds wäre gewährleistet.

Auch bei den Subventionen an Unternehmen und bei den Steuererleichterungen, z.B. der IRAP haben wir öfter verlangt, dass strengere Auflagen gesetzt werden. Man könnte unterscheiden, ob Unternehmen eine Sozialbilanz anwenden, besonders nachhaltig wirtschaften oder im Sinne des Gemeinwohls agieren, also umfassendere Kriterien einführen. Den familienfreundlichen Betrieben können die Subventionen erhöht werden, für jene, die nichts tun, den Zugang erschweren. Es gibt somit Spielraum, soziales Verhalten über die Subventionspolitik zu fördern. Sonst laufen wir Gefahr, zu schönen, gesunden Egoisten zu werden.

Die Region hat bei der sozialen Vorsorge nur eine er-

gänzende Zuständigkeit. Braucht es mehr Autonomie vom Staat bei der Sozialversicherung?

Mair: Es ist auch schon angeregt worden, das NISF durch das Land zu verwalten. Doch muss man dabei bedenken, dass ein Landesinstitut für Sozialversicherung nicht nur die Beiträge erhalten würde, sondern vor allem auch die ganze Bandbreite an Leistungen an gut 150.000 Rentenbezieher zahlen müsste. Das ist heute undenkbar. Langfristig könnten sich Vorteile bieten, aber alle Probleme der Sozialversicherung wären sofort da. Das wäre finanziell gar nicht zu schaffen. Wichtiger wäre es dafür zu sorgen, dass das Land auch seinen Beitrag zur Einhebung der Steuern leistet. Die Gemeinden hätten laut Mailänder Abkommen diese Möglichkeit, auch das Land laut Autonomiestatut, doch ist in diesem Sinn noch nichts geschehen.

Man hat einige Spielräume, die Steuerhinterziehung zu bekämpfen, nutzt sie aber nicht. Man hat keine Durchführungsbestimmung zur Unterstützung der Steuerbehörden durch das Land erlassen. Wir haben in Italien ein gewaltiges Ausmaß an Steuerhinterziehung, das ist mit ein Grund für die Misere der öffentlichen Finanzen. Hier kann auch das Land tätig werden. Oft spricht man davon, was wir uns von Rom holen können. Man spricht nicht davon, was wir selbst zum besseren Funktionieren des Statuts beitragen können. Bei den Finanzen könnte man die bestehenden Kompetenzen endlich anwenden. Wir können beim Arbeitsrecht selbst Verschiedenes neu regeln, doch das Land tut es nicht, obwohl die Gewerkschaften das eingefordert haben. Jetzt gibt es die Möglichkeit eines bilateralen Solidaritätsfonds, um die Arbeitnehmer bei Betriebskrisen besser abzusichern. Wieso engagiert sich das Land hier nicht?

Mindestsicherung und Migration: in Südtirol besteht ohne Zweifel ein höheres Sozialleistungs-niveau als in anderen Regionen Italiens, was zu einer gewissen Attraktivität zusammen mit dem dynamischen Arbeitsmarkt führt. Das Land hat für die Inanspruchnahme dieser Leistungen durch Nicht-EU-Bürger die 5-Jahres-Ansässigkeitspflicht eingeführt. Wie sollte die Frage der Zuwanderung im Autonomiestatut besser geregelt werden?

Mair: Bei der Reform des Autonomiestatuts soll weniger nach Italien und mehr nach Europa geschaut werden. Die EUREGIO ist ein interessantes Beispiel, wird aber zu wenig genutzt. Auch bei der Integration der neuen Mitbürger muss eine Integrationspolitik erfolgen, die diesen Namen verdient. Jedes Mal, wenn wir Entscheidungen treffen, haben wir zwei Möglichkeiten. Wir können gegen jemand entscheiden oder so entscheiden, dass alles in gewissem Maß berücksichtigt wird. Man soll einschließen und niemanden ausschließen. Neue Mitbürger sind auch Steuerzahler und leisten Sozialbeiträge. Sie haben sich bestimmte Rechte erarbeitet. Dabei werden viele Leistungen des INPS von den Zuwanderern gar nicht bezogen. Man sollte die Migranten als Mitbürger und Mitstreiter für unsere sozialen Leistungen sehen. Es stimmt nicht, dass jeder Zuwanderer ganz einfach nur etwas fordern und einstreichen kann. Die Regel zur 5-jährigen Ansässigkeit muss abgeändert werden, weil sie diskriminiert. Man muss mehr auf die Integration achten. Im Allgemeinen gibt es keinen Sozialtourismus, mit wenigen Ausnahmen, etwa beim Familiennachzug. Doch das sind oft Einzelfälle, die aufgebaut werden. Die Verantwortungsträger haben hier die Aufgabe, korrekte Informationen zu bieten und ein klares Bild zu schaffen. Und vergessen wir nicht: Wir haben diese Leute geholt, weil wir sie brauchen.

ASWE-Präsident Karl Tragust hat die Idee entwickelt, im Land einen einheitlichen Schalter für alle Sozialleistungen des Staats, der Region und des Landes zu schaffen. Dadurch würden Funktionen und Kompetenzen zwecks Koordination der Leistungen zusammengeführt. Wie soll das im Statut geregelt werden?

Mair: Es muss mehr Transparenz beim gesamten Sozialleistungssystem hergestellt werden. Manches überlagert sich zwischen Staat, Region und Land, die Bedürftigen haben nicht mehr den Durchblick. Der Vorschlag von Tragust ist sehr gut, es muss eine sinnvolle Zusammenführung erfolgen und eine gesunde Kontrollfunktion eingeführt werden.

Ist die Zweisprachigkeitszulage ein Relikt der Vergangenheit, das man abschaffen könnte?

Mair: Die Zweisprachigkeit sollte im öffentlichen Dienst eine Selbstverständlichkeit sein, die man nicht besonders honorieren muss. Aber diesen Vorschlag hat die Politik noch nie selbst ins Spiel gebracht. Im Gegenzug müsste man dann auch die Voraussetzungen schaffen, die zweite Landessprache gut zu erlernen. Hier fehlt es noch. Die Zulage bildet hierfür einen Anreiz. Eigentlich sollte es selbstverständlich sein, immer im Rahmen der allgemein gebotenen Wege, die zweite Landessprache gut zu erlernen. Man sollte stolz darauf sein, ohne eine Zulage verlangen zu müssen.

Wie kann man die italienische Sprachgruppe für den Ausbau der Autonomie gewinnen?

Mair: Auf parteipolitischer Ebene gibt es noch eine klare Trennung. Zum einen die Autonomieschützer, dann die Selbstbestimmungsvertreter, und dann die italienischen Parteien. Der PD sagt wenig dazu. Man muss nicht gegen den Staat sein, wenn man mehr Autonomie will. Es fehlt an einer autonomiefreundlichen Positionierung der italienischen Politik im Land. Die Rechtsparteien haben immer noch große Vorbehalte zur Autonomie, wenn nicht gar ein Feindbild. Wir haben noch nicht die richtige Wertschätzung der Möglichkeiten, die die Autonomie bietet. Wir verarmen sozusagen im Reichtum. Wir verarmen intellektuell, sozial, menschlich im weitesten Sinn. Die Italiener haben sich in dieser Hinsicht noch nicht weiter entwickelt, die SVP entwickelt sich nur zaghafte. Doch die Sprachgruppen dürfen dabei nicht gegeneinander ausgespielt werden. Wir leben in einer besonderen Realität. Ich vermisse einen qualitätsvollen und couragierten politischen Ansatz, dieses Potenzial eines mehrsprachigen, autonomen Landes auszuschöpfen. Und zwar für alle Gruppen, Deutsche, Italiener, Ladiner, Zugewanderte. Solange die Denkweise vorherrscht, etwas gegen die andere Gruppe durchzusetzen, verarmt man insgesamt.



LH Platter, LH Rossi, LH Kompatscher beim EVTZ-Gipfel in Riva, Mai 2016

Autonomie wahren gegenüber **Brüssel**

Territorialautonomie bedeutet möglichst eigenständige politische Gestaltungsfähigkeit einer Region innerhalb der Grenzen, die die Verfassung und die internationalen Verpflichtungen des Staats setzen. Nun gehört zu diesen „internationalen Verpflichtungen“ Italiens seit 1957 auch das Unionsrecht, das in fast 60 Jahren an Umfang und Reichweite stark gewonnen hat. So ist Südtirols Autonomie von Brüssel aus schleichend eingeschränkt worden. Dies wurde in Südtirol kaum als ein Faktor der Einengung der Autonomie wahrgenommen, vor allem weil die europäische Integration als zusätzlicher Schutz für ethnische Minderheiten gegenüber den Nationalstaaten betrachtet wird. Bedeutet dies, dass sich Südtirol jeder neuen Regelung aus Brüssel unkritisch beugen muss? Welche anderen Handlungsmöglichkeiten kann ein autonomes Land nach außen hin beanspruchen? Wie kann Südtirol bei der Entstehung und Umsetzung des EU-Rechts, das auf seine Zuständigkeiten wirkt, effizienter mitwirken? Wie kann es seine Autonomie auch gegen die Regelungswut der EU verteidigen? Und was bringt der EVTZ Europaregion Tirol?

Vom „Accordino“ zum Europäischen Verbund Territorialer Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen den Landesteilen des ehemaligen Tirols der Habsburgerzeit hat in der Nachkriegszeit eine bereits lange Tradition. So bildete 1969 das sog. „Accordino“ Teil des sogenannten Pakets. Es war eine Art Handelsabkommen zwischen der Region

Trentino-Südtirol und den Bundesländern Tirol und Vorarlberg zur Erleichterung des Warenaustauschs, denn damals war Österreich noch nicht in der EU. 1972 wurde die ARGEALP gegründet, ein eher loser Verbund von Alpenregionen in vier Ländern, der Schweiz, Deutschland, Österreich und Italien. 1980 wurde im Rahmen des Europarats die Madrider Konvention zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verabschiedet, die auch von Österreich und Italien ratifiziert wurde. 1993

vereinbarten Italien und Österreich ein entsprechendes Rahmenabkommen, das dazugehörige Zusatzprotokoll trat allerdings erst 1998 in Kraft. 1)

Gleich darauf versuchten Trient, Bozen und Innsbruck die Zusammenarbeit zu verstärken, um der Idee der interregionalen Zusammenarbeit einen institutionellen Rahmen als „Europaregion“ zu verleihen. Dafür war nicht nur die jahrhundertlange gemeinsame Geschichte treibende Kraft, sondern auch eine ganze Reihe offener Probleme, die alle drei Gebiete gleichermaßen betrafen wie z.B. der wachsende Transitverkehr über die Brennerachse, die Berglandwirtschaft, die Energieversorgung. 2000 nahmen diese drei Regionen gemeinsam an der EXPO in Hannover teil, 2001 wurde das „Alpenmanifest“ verabschiedet, später erfolgten ein Abkommen der Universitäten der drei Gebiete und gemeinsame Landesausstellungen. Bis 2009 wurden die drei Zusatzprotokolle zum Madrider Rahmenabkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beschlossen. Mit dem Beitritt Österreichs zur EU am 1.1.1995 und dem Abkommen von Schengen zum Abbau der Grenzkontrollen 1998 wurde ein gewaltiger Schritt der Annäherung der früheren Landesteile Tirols getan, weil die Tiroler südlich und nördlich des Brenners jetzt wieder Bürger eines übergeordneten Rechtsrahmens in Form der EU waren, also auch EU-Bürgerinnen. Diese durch die EU ermöglichte Gemeinsamkeit hat für Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur eine gewaltige Tragweite. Der gemeinsame Binnenmarkt, das Schengen-Abkommen und schließlich der Start der Währungsunion am 1.1.2001 rückte die Bevölkerung der ehemaligen Landesteile Tirols näher, auch wenn nach wie vor am Alpenhauptkamm eine Staatsgrenze verläuft.

Gleich nach Inkrafttreten des Zusatzprotokolls zur Madrider Konvention wurden Verhandlungen zur Schaffung der Europaregion Tirol aufgenommen. Am 19. Mai 1998 genehmigte der Dreier-Landtag die Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Europaregion zwischen der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol, der Provinz Trient und dem Bundesland Tirol. Diese Europaregion war zunächst eine bloß informelle Vereinigung. Erst 2011 gelang die Institutionalisierung

in Form eines Europäischen Verbunds Territorialer Zusammenarbeit EVTZ.

Der Europäische Verbund Territorialer Zusammenarbeit

2011 ist der EVTZ Europaregion Tirol geschaffen worden, ohne dass es einer Reform oder Abänderung des Autonomiestatuts oder einer DFB bedurft hätte. Damit ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft entstanden, die mehr Kompetenzen aufweist als die heutige Region Trentino-Südtirol: „...die größte institutionelle Reform der letzten 40 Jahre des 2. Autonomiestatuts ist ohne Abänderung des Statuts erfolgt“ (Palermo, 2013, 159). Dieser Verbund dreier Länder befasst sich mit Projekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der drei Träger in den Bereichen Wirtschaft, Energie, Mobilität, Gesundheitswesen, Kultur und derzeit vor allem Forschung. Dabei geht es um Projekte, die von der EU kofinanziert werden, doch kann der EVTZ auch ganz eigenständig Projekte durchführen. Potenziell könnte der EVTZ Europaregion Tirol sogar weit mehr Aufgaben wahrnehmen als die heutige Region Trentino-Südtirol. Der EVTZ ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft auf Grundlage der EU-Verordnung Nr.1082/2006 und nachfolgendem Mitgliedstaatsrecht mit dem Zweck, den Zusammenhalt von Gebieten zu fördern, die durch eine Staatsgrenze getrennt sind. Die Mitgliedstaaten behalten sich aber umfassende Kontroll- und Auflösungsbefugnisse gegenüber den EVTZ vor. Jedenfalls hat die EU erstmals supranationale Vorgaben für die institutionelle grenzüberschreitende Zusammenarbeit geschaffen. Alle Regionen in der EU können einen derartigen EVTZ gründen, der automatisch über weitgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit in jedem EU-Mitgliedstaat verfügt.

Ist der EVTZ für diese Tätigkeiten demokratisch legitimiert? Der EVTZ verfügt über keine gemeinsame Versammlung, die durch Wahl bestimmt wird. Alle EVTZ der EU beruhen auf einer Kooperation zwischen Organen der Exekutive, auch weil die EVTZ nur exekutive Befugnisse haben. Eine direkte demokratische Kontrolle

des EVTZ ist nicht vorgesehen. Es gibt allerdings auch andere Kontrollformen. So verfügt jedes Mitglied (Gebietskörperschaft) über ein absolutes Vetorecht. Der EVTZ kann auch nur mit Zustimmung aller Mitglieder tätig werden (Einstimmigkeitsprinzip). Die Kompetenzen des EVTZ sind so beschaffen, dass mehrere Akteure zusammenarbeiten müssen. Die Aufgabenbewältigung erfordert nämlich die Zusammenarbeit zwischen EU, Staat und Regionen. Doch die Kontrolle der Landtage ist schwach: „Beurteilt man diese Situation aus der Perspektive der klassischen Demokratietheorie, ist der gesamte Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit substantiell undemokratisch“ (Palermo, 2013, 165).

Während die Region Trentino-Südtirol immer mehr an konkreten Aufgaben einbüßt, erscheint der EVTZ als eine zukunftsweisende Form interregionaler Zusammenarbeit. Die Region ist allerdings Teil der italienischen Verfassungsordnung, der EVTZ nicht. Das italienische Verfassungsrecht kennt keine grenzüberschreitenden Regionen. Der EVTZ ist zwar ein neuer Teil des Mehrebenensystems der EU-*governance*, aber keine für den Staat konstitutive, in der Verfassung verankerte und nach demokratischen Prinzipien ausgestaltete, eigenständige Gebietskörperschaft.

Mit dem EVTZ ist die Zusammenarbeit zwischen Tirol, Südtirol und dem Trentino institutionalisiert worden. Es gibt zwar auch den Dreierlandtag, der aber nur eine Form gegenseitiger Konsultation der gewählten Repräsentativorgane darstellt. Kann der EVTZ „Europaregion Tirol“ mittelfristig die Region Trentino-Südtirol ersetzen und die Zusammenarbeit der drei historischen Landesteile auf eine verfassungsrechtliche Ebene heben? Gemäß EVTZ-Verordnung 1082/2006 ist ein solcher Verbund eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit der Aufgabe grenzüberschreitender Zusammenarbeit, also keine verfassungsrechtlich begründete Gebietskörperschaft. Grenzen werden dabei nicht abgeschafft, Souveränitätsbereiche werden nicht verändert, es wird keine neue demokratische Regierungsebene zwischen den Staaten und substaatlichen Einheiten, die den EVTZ tragen, eingefügt. Zudem wird der EVTZ auch innerstaat-

lich streng beaufsichtigt. Zweck dieser Konstruktion ist es, vor allem die nationalen Grenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten weniger spürbar zu machen, nicht zu verändern. Eine verfassungsrechtliche Anerkennung des EVTZ als konstitutive Einheit des italienischen Staats – eine Art „transnationale Makroregion“ – ist sowohl vom EU-Recht wie vom Verfassungsrecht Italiens und Österreichs nicht vorgesehen. Somit ist auch ausgeschlossen, dass ein EVTZ zur demokratischen Institution mit gewählter Versammlung und Regierung mit exklusiven Zuständigkeiten wird. Es geht um grenzüberschreitende Zusammenarbeit, nicht mehr und nicht weniger. Allerdings könnte dieser EVTZ durchaus auch durch drei eigenständige Rechtssubjekte (Länder) getragen werden, also ohne die heutige Region Trentino-Südtirol.

Südtirol und das Unionsrecht

Nachdem die Mitgliedstaaten immer mehr Souveränität an die EU übertragen haben, wird immer mehr innerstaatliches Recht durch Unionsrecht direkt oder indirekt bestimmt. Als Grenze der autonomen Gesetzgebung der Regionen Italiens ist damit in zahlreichen Politikfeldern die EU spürbarer geworden als der Zentralstaat. Zwar ist die Beachtung von EU-Recht für den Südtiroler Gesetzgeber seit 1957 nichts Neues, denn seit Gründung der EU ist das Land grundsätzlich für den Vollzug des Unionsrechts in seinem Kompetenzbereich zuständig. Umfang und Reichweite des Unionsrechts bedingen die Landesgesetzgebung heute aber ganz anders als noch vor 40 oder 50 Jahren.

Wie bedingt das EU-Recht die Landesgesetzgebung? EU-Verordnungen müssen vom Land unmittelbar angewendet werden, EU-Richtlinien müssen mittelbar (Staatsgesetze) oder in Landesrecht umgesetzt werden. Gegenüber der EU ist immer nur der Mitgliedstaat, also in diesem Fall Italien für die innerstaatliche Umsetzung gegenüber Brüssel verantwortlich (vgl. Happacher, 2013, 118-124). Sofern die EU-Normen, z.B. Richtlinien, einen Gestaltungsspielraum bieten, kann Südtirol diesen ausschöpfen. Setzt das Land das EU-Recht gar nicht um, kommt die Ersatzbefugnis des Staats zum Tragen,

d.h. Rom setzt selbst die Norm, um seiner Verantwortung gegenüber Brüssel gerecht zu werden. Wenn der Staat eine einheitliche Regelung für ganz Italien trifft, wirkt dies vereinheitlichend. Dies läuft der Autonomie aller Regionen, aber vor allem jener der Regionen mit Sonderstatut zuwider. EU-Normen greifen immer wieder auch in regionale Gesetzgebungskompetenzen ein. Dabei sind nur die Mitgliedstaaten verpflichtet, die betroffenen Regionen zu konsultieren, wobei das Wie ihnen überlassen bleibt. Beim sog. Subsidiaritätsprüfungsverfahren muss Italien nicht zwingend die Regionen einbeziehen. Weder hat eine Subsidiaritätsrüge eine besondere Wirkung, noch haben die Regionen ein Vetorecht.

Beispiel für eine klassische EU-Befugnis ist der Schutz des freien Wettbewerbs. Obwohl das Autonomiestatut diesen Bereich dem Land zuweist, muss dieses die unionsrechtlichen Vorgaben genauestens beachten. Je mehr primäre Zuständigkeiten das Land hat, desto größer ist sein Gestaltungsspielraum auch in der Umsetzung von Unionsrecht. Somit sind primäre autonome Zuständigkeiten auch deshalb von größter Bedeutung, um auch gegenüber Brüssel substantielle Autonomie zu wahren.

Die italienische Verfassung räumt den Regionen ein Beteiligungsrecht ein, wenn die Mitgliedstaaten selbst in die EU-Rechtsetzung einbezogen sind. Diese Rechtsstellung erfolgt im Rahmen der Konferenz der Regionen und im Rahmen der Ständigen Konferenz für die Beziehungen zwischen Staat, Regionen und autonomen Provinzen. Südtirol ist in dieser Konferenz vertreten und kann direkt an der Beschlussfassung mitwirken: Für EU-Beschlüsse gilt, insofern sie Themen behandeln, die in den Zuständigkeitsbereich Südtirols fallen, dass der Landeshauptmann als Berater an der Sitzung des Ministerrats teilnehmen darf.

Wirksame Information, Beteiligung in der Vorbereitungsphase und die Abstimmung der Positionen zwischen Staat und Regionen sind damit noch nicht gewährleistet. Die besondere Autonomie Südtirols erfordert auch eine besondere Form der Mitbestimmung beim Unionsrecht. Da das Unionsrecht immer stärker

in den Zuständigkeitsbereich der autonomen Provinzen eingreift, sind verbesserte Organe und Verfahren der Mitwirkung unverzichtbar. Das Trentino hat bereits ein Europagesetz, das explizite Rechte des Landtags bei Umsetzung des EU-Rechts auf Landesebene sowie anderer Vertretungsorgane wie z.B. des Rats der Gemeinden regelt. In Südtirol ist bisher nur eine Art Ermächtigung für die Landesregierung vorgesehen. Unabhängig von der Autonomiereform muss im zweiten Europa-Gesetz des Landes festgelegt werden, wie Bozen direkt mit Brüssel verhandeln kann und wie der Landtag von der Landesregierung einbezogen werden muss.

Mehr Mitbestimmung bei auswärtigen Angelegenheiten

Weder das Paket (Peterlini, 2000, 251-274) noch das Autonomiestatut enthalten irgendwelche Bestimmungen, die Südtirols Rechte und Handlungsmöglichkeiten bei auswärtigen Angelegenheiten, speziell gegenüber der EU, verleihen. Das „Accordino“, ergänzende Maßnahme zur Förderung des Handelsaustauschs mit Österreich, hat sich spätestens durch den EU-Beitritt Österreichs erübrigt. 1969, als das Paket angenommen wurde, war weder die internationale Rechtsfähigkeit noch der Bedarf an Mitbestimmung bei der Bildung und Umsetzung von Unionsrecht ein Thema. Dies hat sich mittlerweile wesentlich geändert. Außerdem ist es zahlreichen anderen autonomen Regionen in EU-Mitgliedstaaten gelungen, in ihren Statuten außenpolitische Befugnisse zu verankern. Das Unionsrecht greift heute viel tiefer und breiter in die autonomen Zuständigkeiten Südtirols ein, weshalb im Statut selbst Klärungen zu den Beteiligungsrechten und Verfahren bezüglich des Unionsrechts festzulegen sind. Wie kann Südtirol auf die Bildung von Unionsrecht Einfluss nehmen, wenn seine primären Zuständigkeiten betroffen sind? Welchen Gestaltungsspielraum können die Autonomen Provinzen nutzen, wenn Unionsrecht in ihrem Bereich umgesetzt werden muss? Welche Vertretungsrechte hat Südtirol bei der EU? Wie kann sich Südtirol im Rahmen des Staats an der Entwicklung von Unionsrecht direkt beteiligen?

Heute hat Südtirol zusammen mit dem Trentino und dem Bundesland Tirol zwar eine ständige Vertretung der Europaregion Tirol in Brüssel und ist mit einem Vertreter (dem Landeshauptmann) im EU-Ausschuss der Regionen präsent. Doch hat dieser Ausschuss eine recht schwache Position, zumal er nur unverbindliche Stellungnahmen abgeben kann. Da Südtirol in Italien aber einen besonderen Rechtsstatus einnimmt und eine besondere Autonomie beanspruchen kann, muss das auch im Verhältnis zur EU zum Tragen kommen. Es genügt nicht, eine eigene Vertretung in Brüssel zu unterhalten, vielmehr geht es um die Aufrechterhaltung des Kerns der Autonomie gegenüber Brüssel. Während die Autonomen Gemeinschaften Spaniens für die gemeinsame Vorbereitung und Interessenabstimmung gegenüber der EU eine eigene bilaterale Kommission mit der Regierung sowie eine eigene Konferenz Staat-Autonome Gemeinschaften für die Unionspolitik eingerichtet haben, gibt es in Italien nichts Derartiges. Südtirol kann auch nicht direkt Klage beim Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung seiner Autonomie einbringen oder direkt Beziehungen mit EU-Institutionen aufnehmen, um Fragen in seinem Zuständigkeitsbereich abzuwickeln. Der Landeshauptmann darf zwar ohne Stimmrecht an den Sitzungen des Ministerrats in Rom teilnehmen, soweit die Autonomie der Provinz berührt ist (Art. 52 ASt.), was kaum mehr als symbolische Bedeutung hat (Toniatti, 2005, 88).

Genauso wenig muss Südtirol als besondere autonome Region einbezogen werden, wenn Italien anderweitig internationale Verträge abschließt, die sich auf die autonomen Zuständigkeiten auswirken. Da die Regionen Italiens in ihrer Gesetzgebungstätigkeit die Schranke der internationalen Verpflichtungen des Staats zu beachten haben, befinden sie sich in einer subalternen Position. Sie „erleiden“ die völkerrechtlich bindende Außenpolitik, können sie auch dann nicht direkt mitbestimmen, wenn ihre autonomen Zuständigkeiten betroffen sind. Dies ist z.B. auf den Åland Inseln anders geregelt, obwohl diese autonome Region im Vergleich mit Südtirol viel weniger Gewicht hat. Åland muss vor

dem Abschluss solcher Verträge vom finnischen Staat gehört werden. Stimmt Åland zu, ist es auch zur Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen verpflichtet. Lehnt es diese neuen Pflichten ab, findet das entsprechende internationale Abkommen auf dem Territorium der Åland Inseln keine Anwendung. Für Südtirol kommt aufgrund seiner tiefen außenwirtschaftlichen Verflechtung eine solche Klausel nicht in Frage, doch muss die Autonomie im Sinne der freien Gestaltung wichtiger politischer Aufgaben auch gegenüber dem Ausland und gegenüber supranationaler Institutionen (EU) gewahrt werden.

Autonomie auch gegenüber Brüssel wahren

Nun wird die Verabschiedung von DFBen vorgeschlagen, um die Mitsprache Südtirols bei der Bildung von Unionsrecht in den staatlichen Regierungsorganen festzuschreiben (Happacher 2014). Aber Südtirol muss nicht nur gehört werden, sondern muss auch zustimmen, wenn seine Zuständigkeiten betroffen sind. Bloße DFB reichen für diesen Zweck nicht aus, vielmehr müssen solche und darüber hinausreichende Rechte im Statut selbst klar verankert werden, wie folgende:

1. Einrichtung einer bilateralen Kommission beim Ministerrat in Rom zwecks Abstimmung der Politik Italiens gegenüber der EU sofern Zuständigkeiten Südtirols betroffen sind.
2. Die Pflicht der Zentralregierung, Südtirol über die Erarbeitung der neuen unionsrechtlicher Bestimmungen (auch Initiativen zur Revision der EU-Verträge) zu informieren und seine Stellungnahme einzuholen, falls autonome Zuständigkeiten betroffen sind.
3. Beteiligung Südtirols an der Kontrolle hinsichtlich der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und der Verhältnismäßigkeit. Südtirol muss eine eigenständige Klagebefugnis vor dem Europäischen Gerichtshof bekommen, um gegen Verletzungen seiner Autonomie auch auf EU-Ebene vorgehen zu können.
4. Südtirol soll in der italienischen Delegation auch

- an der Verhandlung und Festlegung von Unionsrecht beteiligt werden, vor allem bei für das Land relevanten finanziellen und verwaltungsrechtlichen Folgen.
5. Südtirol soll auch eigenständig Beziehungen zur EU-Kommission und anderen Institutionen unterhalten können, um Fragen ihrer Zuständigkeit zu betreiben.
 6. Südtirol soll für die Verwaltung der EU-Gelder, die im Rahmen seiner Zuständigkeiten und der EU-Programme auf regionaler Ebene verausgabt werden, zuständig sein.
 7. Auch beim Abschluss internationaler Verträge gegenüber anderen Vertragspartnern außerhalb der EU muss die Autonome Provinz im Rahmen der genannten bilateralen Kommission für auswärtige Angelegenheiten angehört werden.
 8. Das Recht auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit anderen Regionen im Sinne der Europäischen Rahmenkonvention (Madrid 1980) und der europäischen EVTZ-Verordnung 1082/2006 soll im Statut verankert werden. Auch mit Regionen außerhalb des EVTZ Europaregion Tirol und außerhalb der EU soll kooperiert werden können.
 9. Das Recht Südtirols auf Tätigkeiten in der Entwicklungszusammenarbeit soll statutarisch verankert werden.
 10. Südtirol muss seine wirtschaftlichen Interessen speziell in den deutschsprachigen Nachbarländern mit eigenen Auslandsvertretungen vertreten dürfen. Für alle Fragen der Zusammenarbeit mit dem Bundesland Tirol sollte ein ständiges Südtirol-Büro in Innsbruck eingerichtet werden können.
 11. Südtirol soll sich an internationalen Organisationen und Gremien beteiligen dürfen, insbesondere bei sozialen, kulturellen und Sportorganisationen.
 12. Südtirol soll auch von sich aus Italien den Abschluss neuer Abkommen und Verträge auf internationaler Ebene vorschlagen und daran mitwirken können.
- Für die möglichst autonome Ausgestaltung von unionsrechtlichen Vorgaben ist natürlich eine möglichst große Bandbreite primärer Zuständigkeiten wesentlich. Je

mehr Politikfelder Südtirol „primär“ bearbeiten kann, desto mehr Spielraum hat es auch gegenüber der EU. Außerdem muss auch das Verfahren der Umsetzung von Unionsrecht auf Landesebene besser geregelt werden.

Im Zuge der Verfassungsreform der Regierung Renzi zieht der Staat nicht nur eine Reihe von bisher regionalen Zuständigkeiten an sich, sondern schafft neue „transversale Gesetzgebungskompetenzen“. Mit diesem Hebel kann der Staat zum Schutz der rechtlichen und wirtschaftlichen Einheitlichkeit des Staatsgebiets im nationalen Interesse eingreifen. Im nationalen Interesse liegt natürlich auch die Umsetzung des EU-Rechts. Dieses Durchgriffsrecht hatte der Staat zwar schon vor der Verfassungsreform der Regierung Renzi, doch ist es mit der neuen „Suprematieklausel“ noch wirksamer. Der europäische Faktor ist bei der Weiterentwicklung der Südtiroler Autonomie umfassend zu berücksichtigen, empfiehlt Esther Happacher, denn: „...eine Erweiterung der Autonomiesphäre durch Unionsrecht ist nicht zu erwarten“ (Happacher 2014, 123).

So müssen die autonomen Regionen zumindest im Vollzug des Unionsrechts und in der Beteiligung an der Bildung des Unionsrechts ihre Rechte wahren. Nicht von ungefähr verankert auch der VerfGE Nr. 32/2013 (Art. 6, P. 4) von Zeller/Berger das Recht Südtirols auf Einbeziehung bei der Umsetzung des Unionsrechts auf seinem Gebiet. Nicht nur das Subsidiaritätsprinzip gegenüber Brüssel ist zu verteidigen, sondern vor allem auch Südtirols Sphäre eigenständiger Gestaltung des Unionsrechts gegenüber Rom. Je breiter die Autonomie aufgestellt ist, je mehr primäre Zuständigkeiten verankert sind, desto mehr Eigenständigkeit hat das Land auch bei der Umsetzung des Unionsrechts, desto mehr Autonomie kann es auch gegenüber Brüssel wahren.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. *Rahmenabkommen zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften, in Kraft seit 1. August 1995. Text in: Oskar Peterlini (2000), Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol, Aut. Region Trentino-Südtirol, 245*
- 2) *Auf Grundlage der staatlichen Gesetzgebung zur*

dezentralen Entwicklungszusammenarbeit hat sich Südtirol ein eigenes Landesgesetz zur Entwicklungszusammenarbeit (L.G. Nr.5 vom 5.3.1991) gegeben. Dafür schüttet das Land jährlich rund 4 Mio Euro aus (2016) und ist in zahlreichen Ländern vor allem des Südens mit der Förderung von Kleinprojekten freier Projektträger sowie in bilateraler Zusammenarbeit mit Gebietskörperschaften aktiv.

Zur Vertiefung

Peter Hilpold/Walter Steinmair/Christoph Perathoner (Hrsg., 2016), *Europa der Regionen*, Springer

Palermo, Francesco (2013), *Der EVTZ als neues Instrument grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, in: Happacher, Esther/Obwexer Walter (eds.), *40 Jahre Zweites Autonomiestatut – Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration*, facultas, Wien, 158-172

Alice Engl (2014), *Zusammenhalt und Vielfalt in Europas Grenzregionen. Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit in normativer und praktischer Dimension*. Nomos

Esther Happacher (2014), *Modelle für die Weiterentwicklung der Autonomie: der europäische Faktor*, in: Thomas Benedikter (Hg.), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie*, SBZ-POLITIS, Bozen, 118-124

Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hg. 2015), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen*. Verlag Österreich, Wien

Esther Happacher (2012), *Südtirols Autonomie in Europa. Institutionelle Aspekte der Europäischen Integration*. Jan Sramek Verlag, Wien

Baroncelli/Happacher/Obwexer/Palermo (2015), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie*, Verlag Österreich, Wien

Das Portal der Europaregion: <http://europaregion.info>

Das Regierungskommissariat: braucht ein autonomes Land einen Wachhund?

Diese Institution ist eigentlich ein Relikt ferner Zeiten, als noch von Rom eingesetzte Präefekten die Regionen mitregierten. Die Webseite des Regierungskommissariats lautet heute noch auf „prefettura“. Seit 2001 ist diese Figur in allen anderen 19 Regionen verschwunden, nur in der Region Trentino-Südtirol haben die Regierungskommissare als Statthalter des Staats sogar neue Aufgaben erhalten. Schon vorher waren die Herrschaften im Bozner Herzogspalast mit der Kontrolle des Sprachgebrauchs im öffentlichen Dienst betraut worden, eine eigentlich genuine Aufgabe von Landesorganen. Laut Statut (Art. 87 und 88) hat die Regierungskommissarin vor allem zwei Aufgabenbereiche: zum einen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zum anderen die Koordinierung und Beaufsichtigung der Befugnisse des Staats innerhalb des Landes. Dies betrifft aber nicht die Justiz, die Verteidigung und die Bahn, die von den jeweiligen Ministerien direkt verwaltet werden. Für die Polizei gibt es zusätzlich auch den Quästor.

Der dritte Aufgabenbereich ist jener der früheren Präefekten, deren Aufgaben in allen übrigen Regionen teils durch die Regionalverwaltung, teils durch direkte Ministerialämter übernommen worden sind. Das Commissariat selbst listet seine Funktionen folgendermaßen auf: Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Wahlen (Parlaments- und Europawahlen, Volksbefragungen auf gesamtstaatlicher Ebene), Vermittlung und Schlichtung bei Arbeitskämpfen und Gewährleistung der wesentlichen Dienste, Straßenschließung, Zweisprachigkeitsprüfung, Auszeichnungen, Staatsbürgerschaft, Kult-Ausübung, Verwaltungsverfahren, Führerscheinentzug, Drogenbekämpfung, Antimafia-Gesetze, Flüchtlinge (Gebietsbeirat für Immigrationswesen), Staatspolizei (wirtschaftliche Behandlung des Personals und Kasernen), Genehmigung öffentlicher Bauaufträge, Überwachungsaufgaben über Gemeindeämter, Einwanderung, Zivilschutz (beschränkt auf den Einsatz von Staatsorganen). Einige dieser Aufgaben fallen in die Zuständigkeit des Innenministeriums, andere können durchaus vom Land wahrgenommen werden.

In Südtirol ist das Regierungskommissariat auch deshalb bekannt, weil es das gesamte im Land tätige Personal der Staatsverwaltung mit Ausnahme der Ordnungskräfte und der Bediensteten des Verteidigungsministeriums mit den entsprechenden Stellenplänen verwaltet („Einheitliches Amt für das Personal der Staatsverwaltung“). Weil gut 6.800

der insgesamt rund 8.800 Staatsstellen (Stand Ende 2014) Stellen von Polizisten, Soldaten und Bahnbediensteten sind, beschränkt sich die Verwaltung auf etwa 2.000 Stellen. Die Wettbewerbe für diese Stellen werden vom Regierungskommissar nach vorherigem Einvernehmen mit dem Land gemäß Proporz ausgeschrieben. Vom Proporz ausgenommen ist, neben Polizei und Militär, auch das Regierungskommissariat selbst. Zugangsvoraussetzung für diese Stellen, schreibt das Commissariat, ist der Zweisprachigkeitsnachweis.

Im Aostatal gibt es keinen Regierungskommissar. In der Autonomen Region Aostatal ist seit jeher der Regionspräsident (Landeshauptmann) mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung betraut. Dafür ist er direkt der Regierung in Rom verantwortlich und kann sich der Staatspolizei und lokalen Polizeibedienen. Diese Aufgabe wäre mit einer eventuellen Landespolizei noch zweckmäßiger zu erfüllen. Der Regionspräsident ist im Aostatal auch damit betraut, die vom Staat ans Land delegierten Befugnisse zu überwachen. Somit ist er auch Vertreter des Staats in der Region, jedoch frei gewählt vom aostanischen Regionalrat. Außerdem ist seit 2001 eine frühere, für alle autonomen Regionen lästige Aufgabe der Regierungskommissare entfallen, nämlich die Anbringung des Sichtvermerks bei den neuen Landes- bzw. Regionalgesetzen bzw. die Entscheidung zu ihrer Rückverweisung vor dem Inkrafttreten. Diese Wachhundrolle ist seit 15 Jahren gestrichen, der Staat kann Landesgesetze nur mehr direkt nach der Verabschiedung vor dem Verfassungsgericht anfechten. Zwingend nötig ist die Institution des Regierungskommissars nicht mehr, sonst wäre sie nicht im restlichen Italien gestrichen worden.

Unverzichtbare dezentrale Verwaltungsaufgaben des Innenministeriums könnten entweder die Polizeidirektion oder ein bescheideneres Ministerialbüro übernehmen, während weitere Aufgaben beim Land besser angesiedelt sind, wie z.B. die Leitung von Wahlen, Volksabstimmungen, alle Zweisprachigkeitsfragen und manche andere. So ist der Regierungskommissar in Bozen eher Ausdruck römischer Misstrauens gegenüber einer nördlichen Grenzprovinz, der man nicht ganz über den Weg traut. Die Abschaffung des Regierungskommissariats ist kein Hirngespinnst, zumal sie schon mehrfach vom Landtag mit großer Mehrheit gefordert worden ist.



Die Region *Trentino-Südtirol*: Plattform der Zusammenarbeit oder entbehrliches Relikt?

Aus der EU-Regionalstatistik (NUTS2) ist die Region Trentino-Südtirol schon verschwunden, ersetzt durch die beiden autonomen Provinzen. In der Realität geistert sie noch als eine Art politischer Zombie durch die Politik, ohne echte Funktion und Legitimation, allein aufgrund eines strategischen Kalküls, jenem der Sicherung der Autonomie für das Trentino. Würde die Südtiroler Bevölkerung über den Fortbestand der Region frei abstimmen können, letztere hätte nicht mehr lange Bestand. Zudem hängt die gute Zusammenarbeit zwischen dem Trentino und Südtirol und die gemeinsame Trägerschaft des EVTZ Euregio Tirol durchaus nicht von der Existenz einer solchen Region ab.

Ein Erbe Degasperis

Die Region Trentino-Südtirol wurde mit dem 1. Autonomiestatut von 1948 geschaffen, worin sie noch mit „Trentino-Tiroler Etschland“ bezeichnet wurde. Der Pariser Vertrag von 1946 sieht explizit keine Region vor, sondern „die Ausübung einer autonomen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt der Bevölkerung für den Bereich ihrer Gebiete“ (Punkt 2, PV), allerdings wird das Bezugsterritorium nicht genau abgegrenzt, sondern: „...der Rahmen, in welchem die besagte Autonomie Anwendung findet, wird noch bestimmt.“ Diese für ein völkerrechtliches Dokument erstaun-

liche Schludrigkeit erlaubte die Erfindung der Region. Es war Alcide Degasperis, der 1946/47 sein Trentino geschickt an den Autonomiezug Südtirols anknüpfte, ein Klotz am Bein bis heute. Doch Degasperis Schachzug hat den Südtiroler Anspruch auf eine echte, vollumfängliche Autonomie jahrzehntelang frustriert. Dies war während des 1. Autonomiestatuts 1948-1972 besonders spürbar, als eine italienische Mehrheit in der Region die eigentliche Macht ausübte, und setzte sich, etwas geschwächt, mit dem 2. Autonomiestatut von 1972 fort. Das neue Autonomiestatut rückte die beiden Provinzen an die erste Stelle, nachdem die Südtiroler mit allen Mitteln auf dem „Los von Trient“ bestanden.

Die Verfassungsreform von 2001 verfügte, dass die Region aus den beiden Autonomen Ländern gebildet wird, also die beiden Landtage als ursprüngliche Landesparlamente konstituiert wird (Art. 116 Verf.: „Die Autonomen Provinzen Bozen und Trient bilden die Region Trentino-Alto Adige/Südtirol“).

Obwohl nach diesen Reformen funktional eigentlich überholt, ist die Region bis heute aufrechterhalten worden. In Zeiten verstärkter Rationalisierung der öffentlichen Finanzen und Abschlankung der bürokratischen Apparate wäre eine solche „Supra-Region“ auch aus Gründen der Sparsamkeit nicht mehr zu rechtfertigen. Die Verwaltung der meisten Zuständigkeiten hat die Region ohnehin seit Langem den Autonomen Provinzen übertragen. Keine der heute von der Region ausgeübten Gesetzesbefugnisse mit Ausnahme der eigenen Personalordnung kann nicht mit mehr Sachkompetenz und demokratischer Legitimation von den beiden Ländern ausgeübt werden, schon gar nicht ur-demokratische Regelungsbefugnisse wie die Gemeindeordnung.

Der politische Hintergrund für die Aufrechterhaltung der Region ist offensichtlich – wenn auch im Trentino immer wieder bestritten: Das Trentino würde, wenn allein gelassen, seine Autonomie verlieren und Gefahr laufen, an die Region Venetien angeschlossen zu werden. Es ist nicht überraschend, dass die Trentiner bei der anstehenden Reform des Autonomiestatuts eher die Stärkung der Region als deren Abbau anpeilen. Dabei kann sich Trentino in der Begründung seiner Autonomie durchaus auch wie Friaul Julisch Venetien auf seine historischen Besonderheiten berufen.

Vor allem für die deutsche Rechtsopposition in Südtirol ist die Region ein Klotz am Bein, dessen man sich schnellstens entledigen will: „Die Region hat kaum Befugnisse, kostet Unmengen an Steuergeldern und dient einzig und allein dazu, die Südtiroler zu überstimmen“, meint L.Abg. Pöder in der Begründung seines Antrags auf Änderung des Autonomiestatuts Nr. 1/2015. Die Region sei nichts Weiteres als ein „künstlich beatmetes Relikt der Teilung Tirols und der Bindung an den italienischen Staat“. Da die Region den Bürgern keinen erkennbaren Nutzen oder Mehrwert bringe, solle sie un-

verzüglich durch zwei eigenständige Regionen ersetzt werden, so die BürgerUnion und andere Südtiroler Parteien. Auch die Freiheitlichen wollen die Region, in ihren Augen eine leere Schachtel, überflüssig und teuer, abschaffen. Die verbliebenen Kompetenzen sollten an die Länder übergehen, die auch im Rahmen der Euregio Tirol zusammenarbeiten könnten. Ein entsprechender Antrag wurde im Herbst 2013 erwartungsgemäß vom Regionalrat abgelehnt.

Die Trentiner Rechtsparteien hingegen wollen die Region ausbauen und mit neuen Aufgaben betrauen: eine Regionalpolizei, Regionalsteuern und die regionale Verwaltung der Justiz wurden ins Spiel gebracht. Zumindest bei der Justizverwaltung hatte das Trentino mit diesen Forderungen sogar Erfolg. Die GRÜNEN sehen in der Region eine Art Bindeglied zwischen den Ländern, die in den Bereichen Verkehr, Energie und Gesundheit neue Aufgaben erhalten könnte.

Welche Macht hat die Region heute?

Die Region hat heute noch primäre Gesetzgebungskompetenz in 10 Sachgebieten, sekundäre Kompetenz in zwei und eine ergänzende (tertiäre) Befugnis in der Sozialfürsorge und Sozialversicherung. Dabei unterliegt die Autonome Region folgenden rechtlichen Schranken: Verfassung, Grundsätze der staatlichen Rechtsordnung, internationale Verpflichtungen des Staats, nationale Interessen und grundlegende wirtschaftlich-soziale Reformen. Sie übt vier Arten von Gesetzgebungsbefugnissen aus:

1. Alleinige Befugnisse (Ordnung der Regionalämter und Personal, Ordnung der halbregionalen Körperschaften, Gemeindeordnung, Enteignung aus Gründen der Gemeinnützigkeit, Grundbuch, Feuerwehr, Gesundheitswesen, Handelskammern, Genossenschaftswesen, Meliorierungsbeiträge).
2. Konkurrierende Befugnisse (öffentliche Fürsorge und Wohlfahrtseinrichtungen, Sparkassen, Raiffeisenkassen, Boden- und Agrarkredit, also regionale Kreditanstalten).

3. Ergänzende Zuständigkeit bei der Sozialvorsorge und Sozialversicherung.
4. Die Region kann nach Befragung der Bevölkerung neue Gemeinden errichten und die Abgrenzung der Gemeinden und ihre Benennung ändern. Es ist ein Regionalgesetz nötig, um im Trentino und in Südtirol Gemeindegrenzen zu ändern, neue zu errichten oder bestehende zusammenzulegen.

Laut Autonomiestatut (Art. 18) und dem Subsidiaritätsabkommen hat die Region die Verwaltungsbefugnisse bezüglich ihrer Zuständigkeiten weitgehend an die beiden Länder delegiert. Selbst verwaltet die Region heute noch folgende Bereiche: örtliche Körperschaften, Gemeindezusammenschlüsse, Wahlen, Friedensgerichte, europäische Integration und humanitäre Hilfe, Sprachminderheiten, Sozialvorsorge und Öffentliche Betriebe für Pflege- und Betreuungsdienste (ÖBPB).

Betrachtet man die Gesetzgebungsbefugnisse der Region im Einzelnen (Gemeindeordnung, Enteignung zu öffentlichen Zwecken, Grundbuch, Feuerwehr, Ordnung des Gesundheitswesens, Handelskammern, Genossenschaften und Beiträge für öffentliche Arbeiten), wird klar, dass für keines dieser Politikfelder zwingend eine regionale Regelungskompetenz nötig wäre, mit Ausnahme der Ordnung der Regionalämter und der halbregionalen Körperschaften. Im Gegenteil: In den meisten Fällen unterscheiden sich die beiden Länder so deutlich (z.B. beim Feuerwehrwesen, den Gemeinden oder den Genossenschaften), dass diese legislativen Zuständigkeiten auch aus funktionalen Gründen bei den Ländern anzusiedeln ist. Diese Unterschiedlichkeit schlägt sich auch in den Gesetzestexten selbst nieder, so z.B. im Wahlrecht der Gemeinden, das einen Teil der regionalen Gemeindeordnung bildet. Das Gesetz hat zahlreiche Artikel, die speziell das Trentino, andere wiederum, die speziell Südtirol betreffen. Es wird künstlich zusammengefasst, was eine eigenständige Regulierungskompetenz in Trient und Bozen erfordert.

Der 70-köpfige Regionalrat besteht aus den beiden Landtagen und trifft sich monatlich. Der Regionalausschuss, die Regierung der Autonomen Region, setzt sich

zusammen aus dem Präsidenten, dem Vize-Präsidenten und den Regionalassessoren. Diese Zusammensetzung muss dem Verhältnis der Sprachgruppen entsprechen, wie die Regelung für den Südtiroler Landtag. Die Vertretung der Ladiner wird abweichend von dieser Regelung (ohne spezifische Regel im Statut) gewährleistet. Art. 40 ASt. regelt die Befugnisse des Präsidenten der Region. Als politische Kompromisslösung zwischen Südtirol und dem Trentino wurde die Rotation der Präsidentschaft eingeführt: nämlich eine halbe Amtsperiode für den Trentiner, die andere für den Südtiroler Landeshauptmann.

Eine ethnisch begründete Garantieklausel für ein Veto zum Haushaltsvoranschlag besteht nicht nur im Südtiroler Landtag, sondern auch im Regionalrat (Art. 84 ASt.). Auf Antrag der Mehrheit der Abgeordneten einer Sprachgruppe muss über einzelne Kapitel des Haushaltsvoranschlags der Region nach Sprachgruppen getrennt abgestimmt werden. Zunächst kommt es in einem solchen Konflikt zu einem Vermittlungsversuch. Eine Kommission, bestehend aus jeweils zwei Vertretern der beiden stärksten Sprachgruppen, versucht eine Schlichtung. Gelingt sie nicht, kann das Verwaltungsgericht Bozen angerufen werden. Der Schiedsspruch dieses Gerichts kann nicht Gegenstand einer Beschwerde beim Verfassungsgericht sein. Diese „Haushaltsgarantie“ kam bisher noch nie zum Tragen. Laut Art. 56 ASt. kann die Mehrheit einer Sprachgruppe im Regionalrat auch einen Rekurs gegen ein Regionalgesetz vor dem Verfassungsgericht anstrengen. Es ist der einzige Fall in der italienischen Rechtsordnung, wo theoretisch eine einzige Person (z.B. ein ladinischer Regionalratsabgeordneter) eine direkte Verfassungsbeschwerde einreichen kann.

Gemessen an ihren Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen hat die Region Trentino-Südtirol keine funktionale Existenzberechtigung mehr. Der Großteil der Verwaltungsbefugnisse ist den beiden Ländern übertragen worden, weshalb auch das Budget 2016 auf 294,8 Millionen Euro gesunken ist. Für den Regionalrat arbeiten 35 Mitarbeiter, zwei Drittel davon in Trient und

ein Drittel in Bozen, denn Trient ist die offizielle Hauptstadt der Region. Da der Großteil der Verwaltung an die Länder delegiert wurde, sind heute nur mehr rund 200 Beamtinnen für die Region tätig. Dennoch wurde mit der Reform der Verfassung mit Verfassungsgesetz Nr.3/2001 auf Antrag der Mehrheit des Regionalrats von Trentino-Südtirol das eigentlich unnütze Fortbestehen dieser Institution im Parlament festgeschrieben. Übrigens bedurfte es eines Verfassungsgerichtsurteils (VerfGH-Urteil Nr. 312-2004), um zu klären, dass alle Residualkompetenzen nur den beiden Autonomen Provinzen zustehen. Residualkompetenzen sind jene Sachbereiche, die bei der Auflistung in der Verfassung Art. 117 nicht ausdrücklich dem Staat als alleinige oder konkurrierende Zuständigkeit vorbehalten sind.

Welche Alternative zur Region?

Schon aus Gründen demokratischer Legitimation ist die Region grundsätzlich in Frage zu stellen. Sie wirkt heute wie eine Fußfessel für eine eigenständige Demokratie in den beiden Provinzen. Sie wurde 1948 gegen den Willen der Südtirolerinnen und gegen den Geist des Pariser Vertrags eingerichtet und konnte 1972 im Zuge des Kompromisses zur Paketautonomie nicht „entsorgt“ werden. Man kann davon ausgehen, dass die Region bei einer freien Abstimmung in Südtirol mit breiter Mehrheit abgelehnt würde, da auch viele Italiener Südtirols keinen Sinn mehr darin sehen.

Für Südtirol brächte diese Lösung einen Zugewinn an Selbstregierung, für Italien eine Einsparung öffentlicher Finanzen, auch fürs Trentino mehr faktische Autonomie und Bewegungsspielraum. Für die Gewährleistung der Trentiner Autonomie ist Südtirol eigentlich nicht zuständig, Trient muss Rom selbst davon überzeugen. Wenn die Autonomie auf der demokratischen Zustimmung der betroffenen Bevölkerung beruhen soll, ist nicht einzusehen, warum der Südtiroler Bevölkerung eine solche Institution *ad eternum* aufgezwungen werden soll.

Die Überwindung der überholten Institution Region bedeutet nicht, dass Südtirol und Trentino nicht in vielfacher Hinsicht zusammenarbeiten können. Auf politi-

scher Ebene gibt es dafür bereits zwei Vorschläge: zum einen den Entwurf der Trentiner Professoren Postal, Carli und Toniatti vom Juni 2013 für ein drittes Autonomiestatut (im Auftrag der Provinz Trient), zum anderen der VerfGE Nr. 32 von Zeller und Berger zur Gewährung der Vollautonomie vom 15. März 2013.

Die Trentiner Fachleute schlagen eine „Regionale Union“ zweier „Autonomer Gemeinschaften“ Trentino und Südtirol mit einer Versammlung vor, die kein Regionalrat, sondern eine bloß bilaterale Versammlung wäre, vergleichbar dem heutigen Dreierlandtag. Diese Regionale Union hätte als einzige Gesetzgebungszuständigkeit die Regelung der Zusammenarbeit auf gemeinsamen Interessensgebieten. Die Regionalgesetze wären bloße Abkommen zwischen den beiden Autonomen Gemeinschaften, die mit getrennter Abstimmung (Mehrheit in den jeweiligen Landesdelegationen) abgesegnet würden. Der Vorsitz dieser Regionalen Union würde zur Halbzeit der Legislatur zwischen Bozen und Trient rotieren, die Regionalregierung bestünde nur aus den beiden Landeshauptleuten. Die Regionale Union hätte keinen organisatorischen Unterbau mehr und würde von den beiden „Autonomen Gemeinschaften“ finanziert. Konkret wäre sie vergleichbar mit einer parlamentarischen Versammlung für den EVTZ Europaregion Tirol. Eine beachtliche Innovation, die dennoch im Trentino scharf kritisiert worden ist.

Bergers und Zellers Vorschlag geht in dieselbe Richtung. Hier würde die heutige Region ihrer Gesetz- und Verwaltungsbefugnisse komplett entkleidet: „Die Region ist das Organ der Beratung, Planung und Koordination auf allen Sachgebieten der dem Trentino und Südtirol gemeinsamen Interessen“ (Art. 4). Die Region als Koordinierungsinstanz würde auch von den beiden Autonomen Provinzen direkt finanziert (VerfGE Nr. 32/2013, Art. 33, im Autonomiestatut Art. 69). Die Benennung der Organe bliebe bei Zeller und Berger die alte.

Natürlich könnte man auch weitergehen, nämlich die heutige Region per Verfassungsänderung ersatzlos streichen und in die zwei getrennten Autonomiestatute eine Kann-Bestimmung einfügen, die es den beiden

(neuen) Autonomen Regionen Trentino und Südtirol erlaubte, Formen institutionalisierter Zusammenarbeit mit eigenen bilateralen Strukturen ohne verfassungsrechtlichen Zwang zu errichten. Die Abschaffung der heutigen Region hätte nämlich keinesfalls den Abbruch der Zusammenarbeit dieser zwei Nachbarn zur Folge. Sie würde in einem Koordinierungsorgan (Berger/Zeller), in einer bilateralen Versammlung (Toniatti/Postal/Carli 2013) oder in einer neuen, frei vereinbarten Form, etwa im Rahmen des EVTZ Europaregion Tirol fortgesetzt und ausgebaut. Als in der Verfassung verankertes institutionelles Korsett für die politische Eigenständigkeit Südtirols wäre sie aber definitiv passé. Schließlich würde die Überwindung der Region für das Autonomiestatut eine ganz wesentliche Vereinfachung bedeuten und einer Statutshoheit des Landes den passenden demokratischen Raum verschaffen.

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 geregelt Koordinierungsorgan ersetzt werden. Die Zusammenarbeit kann, wo es Sinn macht, auch zwischen den eigenständigen Autonomen Regionen Trentino und Südtirol mit jenen Formen und Inhalten vereinbart werden, die von den politischen Vertretungen der beiden Länder in freier demokratischer Entscheidung für richtig befunden werden.

Wenn man von politischer Eigenständigkeit einer regionalen Gemeinschaft ausgeht, die aus ethnisch-kulturellen, geschichtlichen und politischen Gründen mit Fug und Recht Territorialautonomie beansprucht, muss dies auch das Recht umfassen, die Grenzen dieser Region selbst festzulegen. Aus diesem Blickwinkel der demokratischen Legitimation einer autonomen Region hat die heutige Region Trentino-Südtirol keine Berechtigung, es sei denn sie würde in einer freien Volksabstimmung von der Südtiroler Bevölkerung bestätigt. Wenn überhaupt noch Argumente für diese überlebte Institution sprechen, am ehesten jenes der Solidarität mit dem Trentino. Wie Friaul Julisch Venetien kann

zwar das Trentino mittlerweile auf eine geschichtliche Sonderstellung verweisen, um Autonomie zu rechtfertigen. Sollte dessen Autonomie aber tatsächlich an der Nabelschnur der Südtirol-Autonomie hängen, liefe es bei einer Abkopplung Gefahr, im heutigen inneritalienischen Kontext wesentliche Einbußen zu erleiden. Die Regierung Renzi hat zwar wiederholt betont, dass die gut geführten autonomen Regionen bzw. Provinzen ihren Weg weiter gehen sollen. Das Trentino hat nicht nur bewiesen, dass es seine Autonomie gut nutzt, sondern steht modellhaft für alle Regionen Italiens, die sich mit einer differenzierten Ausstattung mit autonomen Zuständigkeiten und Finanzmitteln genauso gut entwickeln könnten. Italien könnte sich ein Beispiel an Spanien nehmen und allen Regionen die jeweils passende Autonomie gewähren.

Zur Vertiefung

Massimo Carli/Gianfranco Postal/Roberto Toniatti (Juni 2013), *Proposte per l'approfondimento di possibili linee guida per il terzo Statuto di Autonomia*, Autonome Provinz Trient

Mauro Marcantoni (2013), *Trentino e Sudtirolo - L'autonomia della convivenza*, Trient

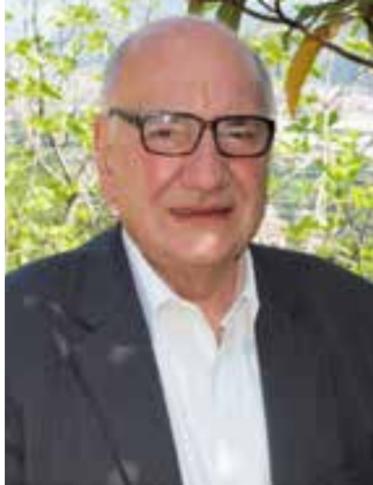
Mauro Marcantoni/Gianfranco Postal/Roberto Toniatti (2011), *Quarant'anni di autonomia 1971-2011*, Franco Angeli, Milano

Caterina Dominici (2014), *L'autonomia in Trentino - Percorso storico, legislativo, culturale e risvolti attuali dell'autonomia*, Ed. Osiride, Rovereto

Francesco Palermo (2013), *Regione, Province e forse nuova Regione?*, in POLITIKA 12, Jahrbuch für Politik, RAETIA, Bozen 2013, S.183-197

Esther Happacher/Roland Riz (2013), *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*, studia Universitätsverlag, Innsbruck

Osservatorio di studi autonomistici regionali e europei: www.lanostrautonomia.eu



Suprematieklausel für alle Regionen ein Problem

Gespräch mit Marco Boato

Rechtsanwalt, Ex-Senator der GRÜNEN, Mitautor einer Reihe von Verfassungsgesetzen zur Reform der Autonomie Trentino-Südtirols, Mitglied der Regionalen Expertenkommission für die Erweiterung der Autonomie.

Sie waren Mitglied der vom Dezember 2014 bis zum Februar 2015 aktiven regionalen Expertenkommission, die von den beiden Landesregierungen eingesetzt worden ist, um die Erweiterung der autonomen Zuständigkeiten zu prüfen. Zu welchen Ergebnissen ist diese Kommission gelangt?

Boato: Anfangs sind zwei getrennte Kommissionen mit jeweils fünf Experten pro autonome Provinz eingerichtet worden. Nach einer ersten Phase getrennter Arbeit haben wir uns darauf geeinigt, gemeinsam weiterzuarbeiten, vor allem im Südtiroler Landtag. Unsere Vorschläge betreffen fast ausschließlich die Frage der Zuständigkeiten. In einigen Fällen ging es um die überfällige Neuformulierung zahlreicher Begriffe. Dann sollten vor allem alle „sekundären“ Zuständigkeiten zu primären und exklusiven werden. Darüber hinaus sollten alle über DFB zum 2. Autonomiestatut übertragenen Zuständigkeiten im Autonomiestatut verankert werden. Insgesamt gab es eine breite Übereinstimmung, mit Ausnahme der Übertragung der Gemeindeordnung von der Region an die Provinzen und der Rolle der Region. Unsere Empfeh-

lungen sind den Landeshauptleuten überreicht worden, die sie noch nicht veröffentlicht haben.

Die Erweiterung vor allem der primären Zuständigkeiten steht im Vordergrund der angestrebten Autonomiereform. Welche sind nun die Bereiche, in welchen sowohl die Region wie die Autonomen Provinzen zu wenig Macht haben?

Boato: Die Forderung der Erweiterung der primären Zuständigkeiten läuft als solche der Verfassungsreform Renzi-Boschi zuwider, die eine starke Einschränkung der Kompetenzen der Regionen mit Normalstatut sowie eine drastische Re-Zentralisierung der Macht im Zentralstaat vorsieht. Bezüglich der Region schlagen die Trentiner Experten als Ausgleich zum zunehmenden Verlust an Zuständigkeiten die Rolle der Koordination zwischen den beiden Provinzen in gemeinsamen Interessengebieten vor.

Wie steht es um die Chancen, dass ein Vorschlag zur Revision des Statuts, der 2017 vom Regionalrat dem Parlament vorgelegt werden wird, tatsächlich auch verabschiedet wird? Das Beispiel von Friaul Julisch Venetien ist nicht gerade vielversprechend, denn ihr Reformstatut von 2005 ist noch nicht behandelt worden.

Boato: Ich halte es für unwahrscheinlich, dass der Regionalrat nach Abschluss der Arbeiten des Südtiroler und Trentiner Konvents und nach der Befassung der beiden Landtage schon binnen 2017 einen Vorschlag ans Parlament richten können wird. Somit scheint es unmöglich, dass das Parlament noch innerhalb dieser Legislatur einen organischen Vorschlag zur Reform des Autonomiestatuts prüfen kann, denn diese Legislatur geht Anfang 2018 zu Ende. Das bedeutet, dass der Vorschlag zur Revision des Statuts erst in der nächsten Legislatur behandelt wird, wobei das Gewicht der Südtiroler und Trentiner Vertreter wesentlich geringer sein wird. Allerdings werden sie einen beträchtlichen Einfluss im Senat ausüben.

Welche Gefahren drohen den Sonderautonomien

durch die Verfassungsreform Renzi? Wird die Suprematieklausel auch gegen die autonomen Regionen wirksam werden, wann immer die Einheitlichkeit der Rechtsordnung und die Realisierung von wirtschaftlichen und sozialen Programmen und Reformen nationalen Interesses es verlangen? In Südtirol wird dies als große Gefahr wahrgenommen.

Boato: Die Suprematieklausel, die nur in einem Bundesstaat wie etwa Deutschland gerechtfertigt wäre, stellt für die Regionen mit Normalstatut wie für jene mit Sonderstatut ein Problem dar. Es ist freilich noch offen, ob diese Suprematieklausel auch auf Trentino-Südtirol und die anderen autonomen Regionen anwendbar ist. Persönlich befürchte ich, dass sie stark in die autonomen Zuständigkeiten eingreifen wird. Bei einem solchen Konflikt mit der Regierung wird man sich ans Verfassungsgericht wenden, dessen Rechtsprechung in den letzten Jahren sehr zentralstaatlich geprägt war.

In Südtirol will sich seit vielen Jahren ein guter Teil der Parteien und vermutlich auch der Bevölkerung von der Institution „Region“ befreien. Das heißt nicht, dass man die Zusammenarbeit der beiden Provinzen nicht fortsetzen und gar ausbauen kann. Nun ist klar, dass das Trentino absolut an der Region festhält, doch wie lässt sich diese Institution demokratisch legitimieren?

Boato: Die Südtiroler Vorbehalte gegenüber der Region sind seit vielen Jahren bekannt, ich glaube nicht, dass man sie abschaffen kann. Dies würde die Abänderung des Art. 116 der Verfassung erfordern. Die Rolle der Region muss vielmehr neu begründet werden, nicht aufgrund spezifischer Zuständigkeiten, sondern als Rahmen der Zusammenarbeit in allen gemeinsamen Interessensbereichen, in der Weise, dass sich keine der beiden Provinzen bevormundet fühlt.

Welche Zukunft für den EVTZ? Sollte er auch im Statut selbst verankert werden? Am EVTZ wird auch das Fehlen einer parlamentarischen Versammlung und damit Kontrolle bemängelt. Ist eine grenzüberschrei-

tende Institution vorstellbar, die als demokratische Regierungsebene im Rahmen eines italienischen Regionalstatuts verankert wird?

Boato: Aus meiner Sicht ist das möglich, wenn auch nur in beidseitigem Einvernehmen zwischen Italien und Österreich. Dies könnte eine der wichtigsten Neuerungen des Autonomiestatuts sein, was man sich bei Verabschiedung des 2. Autonomiestatuts noch gar nicht vorstellen konnte.

Die Paritätischen Kommissionen arbeiten wenig transparent, die politischen Minderheiten sind nicht einbezogen. Sie haben eine normsetzende Funktion, aber eine schwache Rückbindung zu den Parlamenten. Wie ist dieses Organ in demokratischem Sinn zu reformieren?

Boato: Die Geschichte der 6er- und der 12er-Kommission ist widersprüchlich. Einerseits haben sie eine Fülle von DFB geschaffen, die die Autonomie mit Sicherheit gestärkt haben. Andererseits gab es schon immer einen Mangel an institutioneller Transparenz und demokratischer Beteiligung, auch wenn in den letzten Jahren mehr Informationsfluss in Richtung Regionalrat und Landtage stattgefunden hat. Diese Beziehung sollte mit genauen Normen institutionalisiert werden, um Transparenz, Kontrolle und demokratische Beteiligung zu gewährleisten.

Der Abschnitt zur Finanzierung der Provinzen und der Region kann mit einfachem Staatsgesetz nach Einvernehmen zwischen Finanzminister und Landeshauptleuten abgeändert werden. Müssten diese Bestimmungen nicht Teil des Statuts sein und in seiner Erstellung und Ratifizierung das Parlament und die Landtage einbeziehen?

Boato: Die Finanzen waren immer schon mit einfachem Staatsgesetz abänderbar und das Einvernehmen ist von Mal zu Mal zwischen den Landesregierung und der Regierung hergestellt worden. Es wäre schon wichtig, dass vorab die Landtage einbezogen werden, während die Verabschiedung dann im Parlament erfolgt.

Die Strategie der SVP und des PD zur Autonomiereform ist nicht gerade klar: einerseits gibt es den VGE Nr.32 von Zeller und Berger zur Einführung der Vollautonomie, andererseits will man das Ergebnis des Konvents abwarten. Wie sehen Sie diese Strategie?

Boato: Kürzlich haben Südtiroler und Trentiner Parlamentarier einen neuen VGE zum Ausbau der autonomen Zuständigkeiten im Senat eingebracht, der über den vorangegangenen hinausgeht, die Vorschläge der Expertenkommission aber nur zum Teil aufnimmt. Doch ist diese Initiative im Parlament ohne Absprache mit den Landtagen ergriffen worden und hat eine kritische Reaktion des Unterstaatssekretärs Bressa ausgelöst, jener Politiker, der ein Verbindungsglied zwischen den Provinzen und dem Staat darstellt. Ich denke, dieser Vorstoß hat wenig Erfolgsaussichten, obwohl er darauf zielt, die autonomen Zuständigkeiten schon in dieser Legislatur auszubauen, wo die Trentiner und Südtiroler noch ein gewisses Gewicht haben, das in der nächsten Legislatur verschwinden wird.

Aus der Perspektive der demokratischen Souveränität der Bürger eines autonomen Territoriums betrachtet, müsste die Autonomie auch die Statutshoheit umfassen, nämlich das Recht der regionalen Institutionen, sich mit partizipativen Verfahren ein eigenes Statut zu geben. Dies ist der Fall in den Regionen mit Normalstatut, aber auch in den Autonomen Gemeinschaften anderer Regionalstaaten wie Spanien. Dort arbeiten die Autonomen Gemeinschaften ihre Statuten eigenständig aus und legen sie dem Parlament zwecks Ratifizierung (mit Sondergesetz) vor. Warum sollte dies nicht auch in Italien möglich sein?

Boato: Das Initiativrecht zur Abänderung des Autonomiestatuts liegt schon heute bei den Landtagen und in Abstimmung mit letzteren beim Regionalrat. Doch muss dieser Vorschlag gemäß Art. 116 Verf. vom Parlament mit Verfassungsgesetz verabschiedet werden. Dieser Weg ist zwar schwieriger, entfaltet aber eine stärkere Schutzwirkung für die Sonderautonomien, weil das Statut Teil der Verfassung wird. Wäre dem nicht so, würden auch die Sonderautonomien Gefahr

laufen von einer neuen Welle des Zentralismus überrollt zu werden, wie eben im Rahmen der Verfassungsreform Renzi-Boschi der Fall, die für die autonomen Regionen durch das in der Schutzklausel vorgeschriebene Einvernehmen begrenzt wird.



Ladinisches Kulturinstitut „Micurà de Rü“

Mehr Rechte für die Ladiner im Statut

Die kleinste Sprachgruppe Südtirols hat im 20. Jahrhundert schwierige Zeiten durchgemacht. Die 1918 von den ladinischen Bürgermeistern erhobene Forderung des Selbstbestimmungsrechts blieb ungehört. Das faschistische Regime teilte die Dolomiten-Ladiner schon 1923 auf drei Provinzen auf, um ihre Assimilierung zu beschleunigen. Im Pariser Vertrag sind die Ladiner gar nicht explizit genannt, obwohl Österreich das gefordert hatte. Dabei hatten die Ladinerinnen aller drei Provinzen 1946 bei einer Großkundgebung auf dem Sellajoch gegen die Zersplitterung und für die Wiedervereinigung der Ladiner demonstriert. In den UN-Resolutionen 1960-61 wird nur auf die „österreichischen Minderheiten“ Bezug genommen.

In der Nachkriegszeit hat das Ladinertum eine ziemlich unterschiedliche Entwicklung genommen, vor allem bei der Sprache haben sich die Ladinerinnen in den drei Provinzen auseinanderentwickelt. Eine einheitliche, amtliche Dachsprache existiert bis heute nicht. Dennoch bilden die ladinischen Täler Val Badia, Gherdëina, Fascia, Fodom mit Col St. Lizia und Anpezo (zu Deutsch: Gadertal, Grödental, Fassatal, Buchenstein mit Colle Santa Lucia und Ampezzo) einen gemeinsamen Kultur- und Sprachraum: die Dolomiten-Ladiner fühlen sich auch zusammengehörig (Perathoner 1998). Das 2. Autonomiestatut von 1972 führte zu einer wesentlichen Aufwertung der ladinischen Sprachgruppe. Seitdem konnte sich das Bewusstsein kultureller Eigenständig-

keit und das ladinische Kulturleben zumindest in Südtirol und dem Trentino wieder stärker entfalten.

Trotz des Schutzes und der Förderung der ladinischen Sprache und Kultur im Trentino und in Südtirol stellen Lois Trebo und Erwin Valentini eine progressive Schwächung der ladinischen Sprache fest. Dafür werden einige wesentliche Ursachen festgemacht (vgl. Trebo/Valentini, Ladinisches Manifest, Februar 2016):

- Die Zersplitterung Ladinens auf verschiedene Gebietskörperschaften.
- Die unterschiedlichen Schulsysteme in diesen Provinzen.
- Das Fehlen einer einheitlichen Dachsprache. Infolge des Fehlens einer gemeinsamen Sprachpolitik

Rechten in Südtirol und einer ladinischen Kulturgemeinschaft in der Region Trentino-Südtirol ermöglicht. In Souramont leben rund 8.000 Einwohner, die sich zu einem Drittel als Ladinler erklären könnten. Außer der Zahl der Ladinler würde sich bei einem solchen Schritt auch der Anteil der italienischen Sprachgruppe an der Gesamtbevölkerung Südtirols um rund 1% erhöhen.

Sowohl der Regionalrat Venetiens als auch der frühere LH Durnwalder haben diesem demokratischen Wunsch der Buchensteiner Ladinler schon zugestimmt. Im Gegensatz zu weiteren 11 Gemeinden Venetiens haben diese drei Gemeinden vor allem historisch-kulturelle Gründe für eine Angliederung an Südtirol oder das Trentino geltend gemacht. Die Minderheitenrechte werden zudem in Venetien extrem vernachlässigt. Immerhin hat der Regionalrat von Venetien am 25.2.2013 den Weg frei gegeben, damit das Parlament die gewünschte Angliederung gemäß Art. 132 Verf. umsetzen kann. Doch Rom missachtet den demokratischen Willen der Bevölkerung von Souramont. Konkret wurde nur wenig unternommen, um die Angliederung an Südtirol zu ermöglichen.

Daran ändert auch die willkürliche, taktisch bestimmte Entscheidung der Provinz Belluno nichts, weitere 36 Gemeinden als „ladinische Gemeinden“ zu erklären. Die Zentralregierung hat im Zuge der Sparmaßnahmen Provinzen mit weniger als 300.000 Einwohnerinnen abgeschafft und dazu gehört auch die Provinz Belluno. Statt der erträumten Autonomie würden die Belluneser auch noch ihre Provinz verlieren und in eine umfassendere Provinz Venetiens eingegliedert. Die Lage der Buchensteiner Ladinlerinnen könnte sich dadurch sogar noch mehr verschlechtern, zumal sie dann in Venetien anteilmäßig eine noch unbedeutendere Minderheit stellen würden als heute, während sie in Südtirol die grundlegenden Minderheitenrechte wahrnehmen könnten und Teil der dritten, gleichberechtigten Sprachgruppe im Land wären. Für die verweigerte Rückgliederung von Souramont nach Südtirol können auch die millionenschweren Infrastrukturprojekte kein Ersatz sein, die das Trentino und Südtirol gemäß dem Mailänder Abkommen von 2009 jährlich in den Grenzgemeinden Veneti-

ens finanzieren müssen. Wenn Souramont bei Venetien bleibt, wird der Schutz der Buchensteiner Ladinler auf Dauer hinter dem Standard im Trentino und Südtirol zurückbleiben.

Zur Vertiefung

Lois Trebo/Erwin Valentini (2016), *Vorschlag für ein politisch-kulturelles Programm zugunsten der ladinischen Volksgruppen*, Manifest (Internet).URL: <https://www.stol.it/print/article/1132082>

Christoph Perathoner (2014), *Die Weiterentwicklung der Südtirol-Autonomie aus der Sicht der Ladinler*, in: Thomas Benedikter (Hg.), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie*, POLITIS-SBZ, Bozen

Christoph Perathoner (2005), *Der Schutz der ladinischen Minderheit in Südtirol*, in: Peter Hilpold/Christoph Perathoner, *Die Ladinler. Eine Minderheit in der Minderheit*, NWV, Wien

Christoph Perathoner (1998), *Die Dolomitenladinler. Ethnisches Bewußtsein und politische Partizipation*, Folio, Wien



Jede Diskriminierung der Ladinler aus dem Statut entfernen

Gespräch mit DDr. Christoph Perathoner (Teil 1)

(Rechtsanwalt, SAD-Präsident, SVP-Bezirksobmann in Bozen, Spitzenvertreter der Ladinler in der SVP, Vorsitzender der zehnköpfigen Expertenkommission zur Überarbeitung des Autonomiestatuts)

Der Proporz bei den höheren Positionen (z.B. Richter, Ressortdirektoren, Führungspositionen in Landesgesellschaften) scheint die Ladinler zu benachteiligen. Erst seit 2013 gibt es einen ladinischen Richter am Landesgericht. Was ist am Proporz zu ändern, damit sich mehr Ladinler für Spitzenpositionen bewerben bzw. solche Positionen mit Ladinlern besetzt werden?

Perathoner: Unbeschadet aller positiven Aspekte, die über den Proporz als Instrument des Minderheitenschutzes bekannt sind, hat der Proporz als Ausdruck eines dissoziativen Konfliktlösungsmodells in Bezug auf ethnischen Gruppen auch verschiedene Aspekte, die kritikwürdig sind.

Einer dieser kritischen Punkte besteht aus rein praktischer Sicht darin, dass immer dann, wenn nur wenige Stellen in einem öffentlichen Wettbewerb ausgeschrieben werden - was regelmäßig bei Spitzenpositionen der Fall ist - die ladinische Minderheit keine Berücksichtigung findet. Aus Minderheitensicht führt dies zu der wirklich absurden Situation, dass

gerade in einem Land wie Südtirol, das international als Referenzmodell der Autonomie und des Minderheitenschutzes gesehen werden will, sich ein Ladinler amtlich als zur deutschen oder italienischen Sprachgruppe gehörig erklären muss, um die Karrierechance nutzen zu können. Nun gibt es ladinische Mitbürger, die – und das ist ihr Menschenrecht - niemals amtlich die eigene ethnische Identität leugnen würden, und deshalb gezwungen sind, auf das Grundrecht der beruflichen Selbstverwirklichung zu verzichten. Unter einer bestimmten Perspektive betrachtet, könnte dies wahrscheinlich unter den Begriff der „strukturellen Gewalt“ fallen, wie ihn Johan Galtung prägte¹.

Das Argument, dass es oft einen Mangel an ladinischen Bewerbern gibt - wie im Fall des ersten ladinischen Richters am Landesgericht - möchte ich so nicht stehen lassen. Es stimmt sicher, dass die ladinischen Täler heute aufgrund der florierenden Tourismuswirtschaft auch finanziell sehr verlockende private Arbeitsstellen bieten und die höheren Stellen in der öffentlichen Verwaltung oft außerhalb des geschlossenen ladinischen Siedlungsgebietes angetreten werden müssen, was ebenfalls eine ethno-soziale Barriere darstellt.

Abgesehen von diesen Spitzenpositionen hat der Proporz der ladinischen Bevölkerung auch beachtliche Vorteile bei der Besetzung der öffentlichen Stellen beschert, weshalb von einer punktuellen Diskriminierung gesprochen werden sollte.

Dennoch könnte gemäß dem Prinzip der positiven Diskriminierung statutarisch festgeschrieben werden – in Abweichung von der proporzmäßigen Vertretung, so wie es übrigens auch schon in Bezug auf die Vertretung der ladinischen Sprachgruppe in der Landesregierung geschehen ist –, dass bei der Besetzung von Stellen, deren Anzahl so gering ist, dass für die ladinische Volksgruppe niemals eine eigene Stelle ausgeschrieben werden kann, Mitglieder der ladinischen Minderheit als solche immer auch zum Wettbewerb zugelassen werden und bei besserer Eignung (etwa

bessere Bewertung in der Rangliste bei der Richterprüfung) den Vorzug haben, ganz egal, ob die Stelle für die deutsche, italienische oder ladinische Volksgruppe ausgeschrieben war.

Derzeit besteht kein Rechtsanspruch für die ladinische Sprachgruppe zur Vertretung in der Landesregierung. Wurde diese Benachteiligung aufgehoben?

Perathoner: Der ladinischen Volksgruppe war bis zur Revision des Autonomiestatutes 2001 der Zugang zur Südtiroler Landesregierung deshalb de facto verwehrt, weil die Landesregierung im Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppen zusammengesetzt werden musste, wie sie im Landtag vertreten sind (Art. 50, Abs. 2 ASt.). Ein Ladiner saß nur dann in der Landesregierung, wenn mindestens zwei Ladiner im Landtag vertreten waren. Dazu musste die Mitgliederzahl der Landesregierung entsprechend angehoben werden.² Dieser Umstand ist bei der Revision des Statuts 2001 durch die Ergänzung in Art. 50, Abs. 3 ASt. behoben worden, wonach der ladinischen Sprachgruppe die Vertretung in der Landesregierung auch abweichend von der proporzmäßigen Vertretung zuerkannt werden kann. Insofern wurde der Proporzmechanismus für die ladinische Minderheit für diesen Zweck einfach außer Kraft gesetzt.

Natürlich könnte man hinsichtlich der Vertretung der Ladiner in der Landesregierung statt der heutigen Kann-Bestimmung auch für eine Muss-Bestimmung plädieren, also eine zwingende Vertretung der ladinischen Volksgruppe in der Landesregierung vorsehen. Der Landeshauptmann hätte demnach bei der Besetzung der Landesregierung keine andere Wahl, als den meist einzigen gewählten ladinischen Landtagsabgeordneten in die Regierung zu berufen, ganz gleich, ob er in fundamentaler Opposition zur Regierung steht oder Teil der Koalition ist. Jedoch spricht auch ein zweites Argument dagegen, nämlich jenes der persönlichen Freiheit des Abgeordneten. Wenn sich jemand berufen fühlt, in ein parlamentarisches Gremium gewählt und somit Teil der Legislative zu werden, heißt das noch nicht, dass er auch zur Arbeit in der Exekutive bereit ist. In der Demokratie sind Exekutive und Legislative klar zu trennen.

Es ist nicht erstrebenswert, dass ein Abgeordneter nur aus Gründen der ethnischen Vertretung in der Landesregierung sitzt. Somit soll es bei der Kann-Bestimmung bleiben.

Nach wie vor kann aber kein Ladiner Stellvertreter des Landeshauptmanns werden. Soll ein solches Recht der Ladiner zwingend im Statut verankert werden?

Perathoner: Gegenwärtig hat der Landeshauptmann von Südtirol zwei Stellvertreter, die gemäß Art. 50, Abs. 2 ASt. der deutschen und der italienischen Sprachgruppe angehören müssen. Ein Ladiner kann in dieses Amt nicht gewählt werden. Obwohl die Welt nicht untergeht, wenn ein Ladiner nicht Landeshauptmannstellvertreter werden kann, ist es dennoch widersprüchlich, wenn ein Ladiner zwar Landeshauptmann, nicht aber Landeshauptmannstellvertreter werden kann. Es stellt sich aber auch eine Frage der ethnischen Würde: Der Art. 2 des Autonomiestatuts – übrigens eine sehr gelungene Norm der Autonomieväter – spricht nämlich von der „gleichen Würde“ der Angehörigen der Sprachgruppe. Diese sollte auch die Außenwahrnehmung miteinschließen.

Im jetzt angelaufenen Südtirol-Konvent wird von verschiedener Seite die Überwindung des Proporz vorgeschlagen, der vielleicht mit einer strengeren Prüfung der Zweisprachigkeit ersetzt werden kann. Welche Auswirkungen hätte dies für die Ladiner?

Perathoner: Ich glaube nicht, dass der Proporz im Rahmen des Konvents fallen wird. Der Proporz erfüllt heute paradoxerweise eine neue Funktion. Während er 1972 als charakteristische Säule des Südtiroler Minderheitenschutzes zur gerechteren und ausgewogeneren Verteilung der öffentlichen Stellen zwischen den drei Sprachgruppen eingeführt wurde, ist er heute in Kombination mit der Zweisprachigkeit zu einem Arbeitsmarkt- abschottungsinstrument geworden, das die Südtiroler Arbeitnehmer schützt und vor allem auch von den italienischen Mitbürgerinnen geschätzt wird. In der Tat schrecken Proporz und Zweisprachigkeit nach wie vor viele EU-Mitbürger, aber auch italienische Staatsangehörige anderer Regionen ab. Deshalb denke ich, hätten

die Ladiner von einer Verbesserung des Instruments des Proporz mehr als von seiner Abschaffung.

Das Vetorecht der Mehrheit einer Sprachgruppen im Landtag im Fall der Verletzung des Gleichberechtigungsgrundsatzes laut Art. 56 ASt. kann von allen Sprachgruppen in Anspruch genommen werden. Die Landtagskommission zur Schlichtung eines Konfliktes zwischen den Sprachgruppen bei einzelnen Haushaltskapiteln (Art. 84, Abs. 3, ASt) ist hingegen nur von Deutschen und Italienern besetzt. Muss diese Bestimmung abgeändert werden?

Perathoner: Der Artikel 84 ASt. beschäftigt sich mit der Genehmigung des Haushaltsvoranschlages der Region und des Landes. Die Bestimmung sieht vor, dass auf Antrag der Mehrheit einer Sprachgruppe über die einzelnen Kapitel des Haushaltsvoranschlages der Region und der Provinz Bozen-Südtirol nach Sprachgruppen gesondert abgestimmt werden muss. Die Haushaltskapitel, die nicht die Mehrheit der Stimmen jeder einzelnen Sprachgruppe erhalten haben, werden einer aus vier Regionalrats- bzw. Landtagsabgeordneten bestehenden Kommission unterbreitet. Wenn in der Kommission keine Mehrheit für einen Lösungsvorschlag erreicht wird, so übermittelt der Präsident des Regionalrates oder des Landtages den Entwurf des Haushaltsvoranschlages mit allen dazu gehörenden Akten der Autonomen Sektion Bozen des regionalen Verwaltungsgerichtshofes, damit das Gericht darüber entscheidet.

Problematisch ist der Umstand, dass die oben genannte vierköpfige Haushaltskommission nach Maßgabe des Autonomiestatutes eine paritätische, rein deutsch-italienische Zusammensetzung aufweist, was in der Paketmaßnahme Nr. 85 so vorgesehen ist. Folglich muss sich die ladinische Sprachgruppe selbst dann, wenn sie ein eigenes Haushaltskapitel beanstanden sollte, ohne eigenes Mitspracherecht dem Entscheid der deutschen und italienischen Kollegen in der Kommission beugen. Der Lösungsvorschlag – so wie ich ihn im meinem bereits zitierten Verfassungsgesetzesvorschlag formuliert habe³ – besteht darin, dass zwei Kommissionen gebildet werden. Sollte die Mehrheit der deutschen oder

italienischen Sprachgruppe gegen das eine oder andere Haushaltskapitel sein, so kommt die bereits heute im Statut vorgesehene paritätisch besetzte deutsch-italienische Kommission zur Anwendung. Sollte hingegen die ladinische Volksgruppe gegen ein Haushaltskapitel sein, dann kann eine ebenfalls zu Beginn der Legislaturperiode eigens eingerichtete Kommission darüber befinden, die sich aus drei Mitgliedern zusammensetzt, die den drei verschiedenen Sprachgruppen angehören. Um einen Konflikt zwischen den beiden Haushaltskommission zu vermeiden, sollte in Fällen, in welchen zwei Volksgruppen gegen ein Haushaltskapitel stimmen, direkt der Verwaltungsgerichtshof befasst werden.

Wie sieht es mit der Gleichberechtigung der ladinischen Richter aus, z.B. bei der Versetzung und bei der Aufnahme? Auch beim Verwaltungsgerichtshof, der vom Landtag nominiert wird, ist kein ladinischer Richter vorgesehen.

Perathoner: Es gilt hier auf zwei Bestimmungen hinzuweisen, die heute die ladinische Minderheit diskriminieren, nämlich jene betreffend die Bestellung der Richter am Verwaltungsgerichtshof in Bozen (Art. 91 ASt.) und jene, die die Berufung als Staatsrat in Rom betreffen (Art. 93 ASt.).

Art. 91 ASt. beschäftigt sich mit der Zusammensetzung der Autonomen Sektion des regionalen Verwaltungsgerichtshofes für die Provinz Bozen. Gemäß dieser Bestimmung muss diese Sektion in gleicher Zahl mit deutschen und italienischen Richtern besetzt werden. Dies hat allerdings zur Folge, dass zwar Ladiner in ganz Italien Verwaltungsrichter werden können, ausgenommen in Südtirol (Paketmaßnahme Nr. 90).

Die Autonome Sektion zählt heute insgesamt acht Richter. Da eine bereits angedachte Erhöhung der Richterschaft auf zehn derzeit kaum verwirklichter erscheint, besteht mein Vorschlag⁴ in einer Kompromissformel zwischen dem Wortlaut des Pakets und der heutigen Anzahl der Richterschaft. Im ersten Absatz einer allfälligen Revision dieses Artikels könnte das Prinzip festgeschrieben werden, dass die Richter nicht mehr nur der

deutschen oder der italienischen, sondern auch der ladinischen Sprachgruppen angehören müssen.

Im zweiten Absatz könnte das Paketprinzip festgehalten werden, wonach die Zusammensetzung der Richter nach dem Grundsatz der Parität zwischen deutscher und italienischer Sprachgruppe erfolgen muss. Gleichzeitig sollte dann aber ergänzt werden, dass alternierend eine Stelle, die den beiden größeren Sprachgruppen vorbehalten ist, von einem Richter besetzt sein muss, welcher der ladinischen Sprachgruppe angehört. So würden sich die Richtersenate alternierend einmal aus vier italienischen, drei deutschen und einem ladinischen Richter und dann vier deutschen, drei italienischen und einem ladinischen Richter usw. zusammensetzen.

Der ladinische Richter sollte auch ausschließlich vom Südtiroler Landtag ernannt werden. Dies, um konkret zu verhindern, dass Rom irgendeinen Richter aus dem Friaul mit dem Hinweis ernennt, dass er rätoromanische Wurzeln habe oder seine Geburtsgemeinde die eigene Ladinität entdeckt hat.

Bei der Präsidentschaft der Autonomen Sektion ist vorgesehen, dass sich als jeweils ein Richter italienischer Sprache mit einem Richter deutscher Sprache nach zwei Jahren ablöst. Hier könnte vorgesehen werden, dass, nachdem sich ein deutscher mit einem italienischen Richter über sechs Mandate hinweg abgelöst hat, ein ladinischer Richter als Präsident zum Zuge kommen müsse.

Art. 93 ASt. sieht vor, dass den Sektionen des Staatsrates, die in den Berufungsverfahren über die Entscheidungen der Autonomen Sektion Bozen des regionalen Verwaltungsgerichtshofes zu befinden haben, ein Rat der deutschen Sprachgruppe der Provinz Bozen angehören muss. Hier sollte ergänzt werden, dass er der deutschen oder der ladinischen Volksgruppe angehören kann (Art. 6 Vorschlag Alfreider et al.). Da gegenwärtig eine Aufstockung der Südtiroler Staatsräte verhandelt wird, könnte in diesem Zusammenhang das Vertretungsrecht der ladinischen Minderheit eingeflochten werden.

In der 6er- und 12er-Kommission gibt es bis heute keinen Rechtsanspruch der ladinischen Sprachgruppe auf eine Vertretung. Eine Diskriminierung?

Perathoner: Ja, hier liegt sicher eine Diskriminierung vor, weil der ladinischen Volksgruppe ein Rechtsanspruch an der Weiterentwicklung und Durchführung der Autonomie - denn dazu sind diese Kommissionen da - verwehrt wird.

Auch die heute praktizierte „politische Lösung“, wonach der Ladiner in der 6er- und 12er-Kommission pro forma als Regierungsvertreter bzw. als von der römischen Regierung ernannter Vertreter sitzt, ist unzureichend, weil das rein gar nichts mit Minderheitenschutz und autonomer Selbstbestimmung zu tun hat, sondern vom Wohlwollen der italienischen Regierung abhängt und von politischem Utilitarismus bedingt ist. Dieser sollte in einer Grundrehtediskussion keinen Platz haben.

Aber zur Sache: Der Art. 107 des ASt. befasst sich mit der Zusammensetzung der Zwölfer- und der Sechserkommission. Im gegenwärtigen Gesetzestext ist kein Vertretungsrecht der ladinischen Volksgruppe vorgesehen (Paketmaßnahmen 70 und 71).

Die Zwölferkommission besteht heute aus sechs Vertretern des Staates, zwei Vertretern des Regionalrates, zwei Vertretern des Landtages des Trentino und zwei Vertretern des Südtiroler Landtages. Eine Lösung könnte darin bestehen⁵, dass das Ernennungsrecht verändert wird. Es könnte vorgesehen werden, dass sechs Vertreter vom Staat ernannt werden und jeweils drei von den Provinzen Bozen und Trient. Da die Region in den letzten 40 Jahren fast sämtliche Kompetenzen verloren hat, wäre es konsequent, auch diese auf die Provinzen zu übertragen.

Wenn nun die Provinz Bozen drei Vertreter vorschlagen könnte, müsste festgeschrieben werden, dass diese den drei verschiedenen Sprachgruppen angehören müssen, außer die Mehrheit der Abgeordneten einer Sprachgruppe verzichtet auf ihr Recht und wählt einen Vertreter einer anderen Sprachgruppe. Dementsprechend müsste auch der erste Absatz des Artikels 107

ASt. so angepasst werden, dass drei Mitglieder nicht nur der deutschen Sprachgruppe angehören müssen, sondern der deutschen und ladinischen Sprachgruppe. Mit diesen Änderungen könnte ein ladinischer Vertreter über den Südtiroler Landtag in die Zwölfer- und in die Sechserkommission gewählt werden.

Bei den Landtagswahlen im Trentino gibt es einen eigenen Landtagswahlkreis fürs Fassatal, um die ladinische Vertretung zu sichern. Im Südtiroler Landtag muss mindestens ein Ladiner sitzen. Ist die Schaffung eines ladinischen Wahlkreises auch für Südtirol sinnvoll, um den Ladinern eine angemessene politische Vertretung zu erlauben?

Perathoner: Viele meiner fassanischen Freunde, darunter auch der ehemalige Parlamentarier und heutiger ladinischer Vertreter in der Regionalregierung Bepe Detomas, ist von der Idee des ladinischen Wahlkreises sehr angetan, welcher allerdings in enger Verbindung mit der Einführung des Comun General de Fascia steht.⁶ Ein ladinischer Wahlkreis wurde auch bei uns Ladinern immer wieder diskutiert und hätte auch bestimmte Vorteile: die SVP-Ladina, die seit jeher die dortige Mehrheit der Bevölkerung hinter sich hat, wäre nicht mehr dem Risiko ausgesetzt, im parteiinternen Wettbewerb mit den deutschen Kandidaten durchzufallen, noch wäre das Risiko gegeben, dass als lachender Dritter ein ladinischer Kandidat gewählt wird, der nicht die Mehrheit der ladinischen Bevölkerung hinter sich hat.⁷

Allerdings wird ein vom restlichen Südtirol abgegrenzter Wahlkreis vor allem mit der Mentalität Grödens, aber auch des Gadertals, als eine Form der Ghettoisierung wahrgenommen und deshalb abgelehnt. Das mag auch mit der rasanten Entwicklung der Tourismuswirtschaft in den ladinischen Tälern im Zusammenhang stehen, die naturgemäß gegen jegliche Form der ethnischen Segregation ist. Es ist auch zu bedenken, dass die ladinische Bevölkerung Grödens und des Gadertals in den letzten Jahrhunderten nie politisch relevante Strukturen gekannt hat, die von der deutschen Volksgruppe getrennt waren.⁸

Anmerkungen

1. Für den norwegischen Soziologen und Politologen Galtung versteht sich „Strukturelle Gewalt“ als eine vermeidbare Beeinträchtigung grundlegender menschlicher Bedürfnisse die den realen Grad der Bedürfnisbefriedigung unter das herabsetzt, was potentiell möglich ist; vgl. Johan Galtung, *Violence, peace and peace research*, in: *Journal of Peace Research*, 1969, Band 6, Nr. 3, S. 167 ff.
2. Der SVP-Abgeordnete Hugo Valentin konnte in der Legislaturperiode 1983-1988 zum Landesrat gewählt werden, weil ALFAS-Abgeordnete Alexander Langer sich, obwohl zur deutschen Sprachgruppe gehörig, als Ladiner erklärt. Ähnliches passiert am Ende der Legislatur 1988-1993 als für wenige Monate Martin Flatscher in den Landtag nachrückte; vgl. Christoph Perathoner, *Der Schutz der ladinischen Minderheit in Südtirol*, in: Peter Hilpold/Christoph Perathoner, *Die Ladiner. Eine Minderheit in der Minderheit*, NWV, Wien 2005, S. 79.
3. Vgl. Christoph Perathoner, *Die ladinische Sprachgruppe in Südtirol und das Zweite Autonomiestatut*, in Günther Pallaver (Hrsg), *Politika 12, Raetia, Bozen 2012*, S. 292; vgl. auch Art. 3 *Proposta di Legge Costituzionale Alfreider/Gebhard/Plangger/Schullian: „Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano“* (Camera dei deputati, n. 56, XVII LEGISLATURA, presentata il 15 marzo 2013).
4. Vgl. Art. 5 *Proposta di Legge Costituzionale Alfreider/Gebhard/Plangger/Schullian: „Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano“* (Camera dei deputati, n. 56, XVII Legislatura, presentata il 15 marzo 2013).
5. Vgl. Art. 7 *Proposta di Legge Costituzionale Alfreider/Gebhard/Plangger/Schullian: „Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano“* (Camera dei deputati, n. 56, XVII Legislatura, presentata il 15 marzo 2013).
6. *Eingeführt mit: Legge Provinciale della Provincia di Trento, 16 giugno 2006, n. 3: Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino*, in *Bollettino Ufficiale*, 27 giugno 2006, n. 26, suppl. n. 3.
7. *Beispielsweise erreichte der durchgefallene SVP-Kandidat Werner Stuflesser allein in den ladinischen Gemeinden 1.500 mehr persönliche Stimmen als Carlo Willeit (Lista Ladins), der aber den Einzug in den Landtag feierte. Stuflesser hatte sogar 600 Vorzugsstimmen mehr als die gesamte Lista Ladins.*
8. Vgl. Christoph Perathoner, *Die Dolomitenladiner. Ethisches Bewußtsein und politische Partizipation*, Folio, Wien, 1998, S. 89 ff



Die Autonomie *demokratisch* abändern und absichern

Soll eine Autonomie Bestand haben, muss sie rechtlich gegen willkürliche und einseitige Eingriffe durch den Zentralstaat abgesichert sein, gleich ob Regierung oder Parlament. Dies geschieht meist durch den Verfassungsrang der Autonomiestatuten, die nur mit erschwerten Verfahren, eben Verfassungsgesetzen, abgeändert werden können. So ist es auch in Italien. Zudem haben die Südtiroler das Glück, über eine völkerrechtlich abgesicherte Autonomie zu verfügen, eine Seltenheit. Freilich gehen die Expertenmeinungen über die Reichweite dieser internationalrechtlichen Absicherung auseinander: Beschränkt sie sich auf das Paket und das bis 1992 umgesetzte Autonomiestatut? Erstreckt sie sich auch auf die seitdem erreichten Erweiterungen der Autonomie? Inwiefern sind auch die Finanzabkommen international abgesichert, etwa mit Briefwechsel zwischen Rom und Wien?

Absicherung in Zeiten der Suprematie

Manchmal hat man den Eindruck, die traditionellen politischen Akteure auf diesem Spielfeld – und das sind mit wenigen Ausnahmen Spitzenpolitiker von SVP und PD – lassen die Absicherung bewusst im Unklaren. Umso wichtiger ist dann die Rolle des mutigen Verteidigers der Autonomie auf der römischen Bühne zum einen, jene des großzügigen Regierungsvertreters zum anderen. Die Statutsreform bietet jedenfalls die Möglichkeit, sowohl das Änderungsverfahren des Statuts besser als derzeit zu regeln (Art. 103), als auch die internationale

Absicherung zu präzisieren und im Statut selbst festzuschreiben. Heute wird gleich im Art. 1 des Statuts die „politische Einheit der einen und unteilbaren Republik Italien“ beschworen, eine an dieser Stelle überflüssige Wiederholung des schon in der Verfassung (Art. 5) enthaltenen Grundsatzes. Stattdessen könnte auch das Autonomiestatut zumindest in seiner Präambel auf seinen Ursprung im Pariser Vertrag und auf die völkerrechtliche Verankerung des Pakets im Rahmen der Streitbeilegung zwischen Italien und Österreich verweisen. Außerdem könnte die Schutzfunktion Österreichs in dieser Präambel explizit anerkannt werden.

Nun stellt sich die Frage der Absicherung seit März

2014 neu, als die Regierung Renzi ihre Verfassungsreform auf den Weg brachte, die im Herbst 2016 mit einem Referendum abgeschlossen werden soll. Diese Reform bringt bekanntlich eine Rezentralisierung der politischen Macht und neue Eingriffsrechte des Staats in den ohnehin reduzierten Zuständigkeitsbereich der Regionen. Mit dieser Reform erhält der leidige Konflikt um die Auslegung autonomer Zuständigkeiten, meist vor dem Verfassungsgericht ausgetragen, neuen Stoff. Gleichzeitig ist allerdings eine weitere Mine im neuen Verfassungstext versteckt, nämlich die „Suprematieklausel“ (Art. 117, Abs. 4, Verf., „Clausola di supremazia dello Stato“). Die neozentralistischen Verfassungsreformer werden auch bei der jetzt anstehenden Revision der Statuten der fünf autonomen Regionen darauf pochen, dass diesem Prinzip der „Suprematie“ stattgegeben wird.

Dagegen haben sich die autonomen Regionen erfolgreich verwehrt (vor allem die SVP) und eine Schutzklausel in die Renzi-Reform eingebaut (Art. 39, Abs. 13 Verfassungsgesetz Renzi-Boschi). So dürfen die neuen Verfassungsbestimmungen bis zur Überarbeitung der Statuten der fünf autonomen Regionen auf diese Regionen nicht angewandt werden. Es gilt ein Bestandsschutz der Autonomie auf Zeit, und die Verfassungsreform ist für die autonomen Regionen aufs Eis gelegt. Und dann? Welchen Schutz wird die Südtirol-Autonomie (bzw. der Region) nach der Revision des Statuts haben? Und mit welchem Verfahren soll das Autonomiestatut künftig von den Südtirolerinnen selbst abgeändert werden können?

Eines ist der Schutz vor einseitiger Abänderung durch den Staat, etwas anderes ist das Recht der Regionen und ihrer Bürger, ihre Autonomie demokratisch weiterzuentwickeln. Deshalb der Reihe nach.

a) Der Schutz vor einseitiger Abänderung durch den Staat: Es kann sowohl in der Verfassung als auch im Statut eine Ausnahmeregelung für Trentino-Südtirol – sofern diese Einheit eine Region bleibt – verankert werden, die Südtirol permanent vor dem Durchgriffsrecht des Zentralstaats auf die autonomen Zuständigkeiten

bewahrt. Ansonsten ist der Wert neuer Zuständigkeiten von vornherein relativiert, sind Dauerkonflikte vorprogrammiert. Die verfassungsrechtliche Absicherung kann eigentlich umfassender sein, nämlich nicht nur einseitige Statutsänderungen verhindern und das Einvernehmen vorschreiben, sondern im Grunde Südtirol auch von der Suprematie-Klausel verschonen. „Suprematie“ des Zentralstaats im Namen der rechtlichen Einheitlichkeit des ganzen Staatsgebiets ist das Gegenteil von Autonomie. Davon möchte Italien das besonders autonome Südtirol von vornherein ausklammern, was sowohl in der Verfassung als auch im Autonomiestatut verankert werden muss.

Dieser Schutz gegen Abänderungen des Statuts durch den Staat (Parlament) kann auch mit demokratischerem Verfahren erfolgen. Schon in den 1990er Jahren haben die damaligen SVP-Abgeordneten Brugger und Zeller vorgeschlagen, dem Landtag das Recht zu verleihen, über jede Änderung des Autonomiestatuts durch das Parlament mit qualifizierter Mehrheit befinden zu können. Heute muss der Landtag bei solchen Ansinnen zwar vom Parlament informiert werden, kann aber nur eine nicht bindende Stellungnahme abgeben. Dafür hat der Landtag eine eigene Sonderkommission geschaffen. Neu wäre eine Zustimmungspflicht: Stimmt der Landtag, z.B. mit Zwei-Drittel-Mehrheit, zu, kann die Änderung in Kraft treten. Findet sich keine Zwei-Drittel-Mehrheit, bleibt der Status quo aufrecht. Diese Zustimmungspflicht bzw. ein Vetorecht des Regionalrats und der Landtage ist auch von den Südtiroler und Trentiner Senatoren mit VerfGE Nr. 363/2016 im Senat gefordert worden.

Jede mit Zustimmung des Landtags erfolgte Statutsänderung sollte sodann, falls eine ausreichende Zahl von Südtiroler Bürgern es wünscht, einem bestätigenden Referendum unterworfen werden können. Es gibt ein bestätigendes Referendum bei Verfassungsänderungen (ohne Quorum), bei sog. Regierungsformgesetzen des Landes 1) und bei Gemeindeformänderungen (immer ohne Quorum), nicht aber bei der Änderung der Autonomiestatuten. Somit haben die direkt betroffe-

nen Bürger Südtirols und des Trentino bei Statutsänderungen nicht das letzte Wort: eine Lücke im System.

b) Das Recht auf Abänderung des Statuts: Eine Änderung der Statuten der Regionen mit Sonderstatut kann in Italien nur durch einen Parlamentsbeschluss erfolgen. Im Unterschied zu den Normalregionen haben die Regionen Italiens mit Sonderstatut keine Statutshoheit. Vielmehr gilt das Prinzip der Verhandlung und Übereinkunft (*metodo pattizio*) zwischen Staat und autonomen Regionen. Dies verlagert die Weiterentwicklung der Autonomie in die Spitzen der Exekutive (Landeshauptleute und Ministerien sowie die Chefs der jeweiligen Regierungsparteien).

Benötigt wird aber eine dezidierte Aufwertung des Landtags, wenn die Statuten mit mehr demokratischer Legitimation abgeändert werden sollen. Denn im Zuge neuer politischer und gesellschaftlicher Entwicklungen kann jederzeit ein Reformbedarf entstehen. Dafür sollten künftig auch die beiden Landtage eigenständig die Initiative ergreifen und im Parlament eine Vorlage einbringen können. Heute können die Landtage zwar Vorschläge verabschieden, doch nur die Region ist berechtigt, das eigentliche Initiativrecht auszuüben (Art. 103 ASt.). Ein Initiativrecht zur Änderung des Autonomiestatuts könnte zusätzlich auch einer Mindestzahl von Bürgern in Form eines Volksbegehrens zuerkannt werden. Autonomiestatuten sind wie Verfassungen nicht in Stein gemeißelt und müssen abänderbar sein. Heute schon gilt für Änderungen des Statuts das Grundprinzip des Einvernehmens, morgen hoffentlich auch. Das demokratische Plus bei den vorgeschlagenen Verfahren wäre: Das Autonomiestatut darf nur mit der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der politischen Vertreter der betroffenen Bevölkerung abgeändert werden, also des Landesparlaments. Ein Vetorecht soll zusätzlich auch der Bevölkerung durch das bestätigende Referendum direkt zuerkannt werden.

Fazit: die Wiederherstellung der durch die Reform von 2001 gewährten Befugnisse, eine Erweiterung der primären Zuständigkeiten der Länder und der Abbau der konkurrierenden Zuständigkeit stehen sicher ganz vorne auf der Agenda, wenn man die Autonomie Südtirols

ausbauen will. Zusätzlich kann sowohl in der Verfassung als auch im Statut eine Ausnahmeregelung für Trentino-Südtirol – sofern diese Einheit eine Region bleibt – getroffen werden, die diese Region auf Dauer vor dem Durchgriffsrecht des Zentralstaats auf die autonomen Zuständigkeiten bewahrt. Ansonsten ist der Wert neuer Zuständigkeiten von vornherein relativiert und sind Dauerkonflikte vorprogrammiert.

Ist das Autonomiestatut völkerrechtlich einklagbar?

Die völkerrechtliche Verankerung bildet eine der Besonderheiten der Südtiroler Autonomie. Nur eine kleine Minderheit der Autonomiesysteme weltweit hat – über die verfassungsrechtliche Verankerung hinaus – eine derartige Absicherung aufzuweisen. Die Südtirol-Autonomie ist im Gruber-Degasperi-Abkommen vom 5.9.1946 festgeschrieben und integrierender Teil des Friedensvertrags vom 10.2.1947 zwischen Italien und den Alliierten. Aufgrund der völkerrechtlichen Geltung dieses Vertrags wird Österreich als Vertragspartner des Pariser Vertrags eine Schutzmachtfunktion zuerkannt. Sind damit auch das zwischen Italien und Österreich vereinbarte „Paket“ und das 2. Autonomiestatut geschützt und vor dem Internationalen Gerichtshof IGH einklagbar? Sind die seit 1992 erreichten Ausbauschritte der Autonomie völkerrechtlich abgesichert? Nicht die Schutzmachtfunktion Österreichs an sich wird ernsthaft angezweifelt, vielmehr scheiden sich die Geister an der Frage der Reichweite dieses Schutzes.

Vorauszuschicken ist: wenn das Paket völkerrechtlich verankert ist, kann es vom IGH als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden. Hat es nur innerstaatlichen Charakter als Zugeständnis des italienischen Staats, wäre es also nicht Teil des völkerrechtlichen Vertrags, könnte das Paket nach Meinung der meisten Experten nicht eingeklagt werden: „Insgesamt gilt aber für Paket und Operationskalender gleichermaßen, dass diese in Ermangelung eines diesbezüglichen Konsenses nicht als völkerrechtliche Verträge qualifiziert werden konnten“ (Hilpold 2005, 41).

Nun gibt es unter Völkerrechtlern zwei Ansätze, um nachzuweisen, dass es sich beim Autonomiestatut um eine völkerrechtlich relevante Vorkehrung handelt, die von Österreich gegebenenfalls vor dem IGH eingeklagt werden kann: das Estoppel-Prinzip und die „spätere Praxis“. Wendet man das „Estoppel-Prinzip“²) an, könnte Österreich vor dem IGH einen rechtlich fundierten Anspruch auf die Einhaltung der Paketbestimmungen geltend machen. Unter „späterer Praxis“ zu völkerrechtlichen Verträgen versteht man den Usus, die herrschende Praxis, die Entscheidungen von Gerichten, Äußerungen von politischen Amtsträgern als Grundlage völkerrechtlicher Verpflichtungen heranzuziehen. Karl Zeller empfiehlt, jenen Teil des Pakets, der sich auf den Schutz der deutschen Volksgruppe bezieht, als „spätere Praxis“ zum Pariser Vertrag einzuordnen: „Die Paketmaßnahmen an sich entfalten – strenggenommen – keine direkten Bindungswirkungen, da sie aber für die Auslegung des Pariser Vertrags maßgeblich sind, kommt ihnen über den Umweg des Gruber-Degasperi-Abkommens de facto ähnliche völkerrechtliche Wertigkeit zu wie diesem selbst“ (Zeller 1989, 72). Außerdem weist das Paket eine Reihe von Merkmalen auf, die es völkerrechtlich relevant erscheinen lassen und ausschließen, dass nur eine inneritalienische Angelegenheit sei (Asanger 2002, 137):

- Die Basis der Paket-Verhandlungen bildete ein völkerrechtlicher Vertrag.
- Zwei UN-Resolutionen haben das Vorhandensein einer Streitigkeit um seine Durchführung festgestellt und beide Parteien aufgefordert, eine gemeinsame Lösung zu finden und
- daraufhin wurde das Paket (und der Operationskalender) bilateral vereinbart.
- Die Durchführung der Paketmaßnahmen wurde sowohl von der UN-Generalversammlung als auch Österreich gegenüber zugesichert.
- Österreich hat jahrelang die Einhaltung der Zusagen gefordert, ohne das Italien je widersprochen hätte
- Paketdurchführung und Durchführung des Pariser Vertrags sind faktisch nicht zu trennen.

Italien hat in der Note vom 22.4.1992, mit welcher die

vollständige Umsetzung des Pakets bekanntgegeben wurde, auch den Text des Autonomiestatuts angefügt und darauf verwiesen, dass dieses als Minderheitenschutzmaßnahme im Sinne des Pariser Vertrags zu interpretieren sei (Hilpold 2014, 53). Österreich hat in seiner Antwort darauf die internationale Absicherung nochmals stärker betont. Die Schutzmachtfunktion Österreichs ist schon im Notenwechsel zwischen Italien und Österreich zur Streitbeilegungserklärung vom 11.6.1992 enthalten (Punkt 6). Die italienische Regierung hat auch immer wieder erklärt, dass die Südtirol-Autonomie als Minderheitenschutz-Maßnahme im Sinne des Pariser Vertrags zu interpretieren sei (Hilpold, 2005, 44).

Der völkerrechtliche Charakter der Streitbeilegungserklärung wird nicht bestritten. Doch sind die damit eingegangenen Verpflichtungen auch gerichtlich einklagbar? Österreich und Italien haben sich fast zeitgleich mit dem Inkrafttreten des Statuts (1973) auch der Gerichtsbarkeit des IGH unterworfen. Deshalb müssen in Zukunft Rechtskonflikte zur Auslegung des Pariser Vertrags von 1946 zwingend vor den IGH. Daraus folgert Perathoner, „dass alle Maßnahmen zum Schutz der deutschen und ladinischen Volksgruppe, die zum Zeitpunkt der Streitbeilegung bestanden haben, international verankert sind und die Schutzmacht Österreich gegen eine Verletzung durch Italien beim IGH in Den Haag vorgehen kann.“ (Perathoner 2016, 159). „Im Völkerrecht konsolidiert sich die Meinung, dass das Paket eine sog. nachfolgende oder spätere Praxis zum Pariser Vertrag vom 5. April 1946 sei (...) Diese spätere Praxis bildet dann mit dem Operationskalender den Anknüpfungspunkt für einen bindenden Estoppel.“ (Perathoner 2016, 155).

Für Italien scheint es nicht mehr problematisch, die völkerrechtliche Verankerung der Südtirol-Autonomie in Form des Statuts von 1972 mit Umsetzungsstand von 1992 anzuerkennen. Doch hat sich diese Autonomie in der Zwischenzeit wesentlich weiterentwickelt und könnte mit dem 3. Autonomiestatut einen weiteren Qualitätssprung machen. Wird Italien dieses Statut wiederum als Ausfluss des Pariser Vertrags und damit als völkerrechtlich einklagbar anerkennen?

Anmerkungen

1. LANDESGESETZ vom 17. Juli 2002, Nr. 10, Regelung der Volksabstimmung gemäß Artikel 47 Absatz 5 des Sonderstatutes für Trentino-Südtirol

2. Estoppel-Prinzip: „Ein Rechtssubjekt darf wegen seines früheren Verhaltens die Unverbindlichkeit oder gar Rechtswidrigkeit dieser seiner Praxis nicht geltend machen, sofern ein anderes Rechtssubjekt darauf gutgläubig vertraut“ (Robert Asanger, 2002, 130, Fußnote 5)

Zur Vertiefung

Zeller, Karl (1989), *Das Problem der völkerrechtlichen Absicherung und die Zuständigkeit des internationalen Gerichtshofs*. Wien

Palermo, Francesco (2005), *Änderungen des Autonomiestatuts und ihre Grenzen*, in: Marko/Ortino/Palermo/Woelk/Voltmer, *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie*, Nomos, 406-414

Perathoner Christoph (2016), *Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell? – Die internationale Absicherung und die Verallgemeinerungsfähigkeit der Südtiroler Errungenschaften*, in: Peter Hilpold (Hg.), *Autonomie und Selbstbestimmung*, Nomos, 135-195

Hilpold Peter (2005), *Die völkerrechtliche Absicherung der Südtirol-Autonomie*, in: Marko/Ortino/Palermo/Woelk/Voltmer, *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie*, Nomos, 38-46

Asanger, Robert (2002), *Die Autonomie der Provinz Bozen und des Baskenlandes – Ein Rechtsvergleich*, Univ. Innsbruck

Gespräch mit DDr. Christoph Perathoner (Teil 2)

(Rechtsanwalt, SAD-Präsident, SVP-Bezirksobmann in Bozen, Spitzenvertreter der Ladiner in der SVP, Vorsitzender der zehnköpfigen Expertenkommission zur Überarbeitung des Autonomiestatuts)

Die SVP ist auch von Altmandatären für ihre Zustimmung zur zentralistisch ausgerichteten Verfassungsreform der Regierung Renzi kritisiert worden. U.a. wird damit eine neue Form des nationalen Interesses (clausola di supremazia, neuer Art. 117, Abs. 4 Verf) eingeführt, womit die Regierung mit einem Dekret in die Befugnisse der Regionen eingreifen kann. Welche Gefahr geht von dieser Bestimmung auch für die Gesetzgebung der autonomen Regionen aus?

Es steht außer Frage, dass die Verfassungsreform Renzi-Boschi stark zentralistische Züge aufweist und auch eine Tendenz gegen die Sonderautonomien erkennen lässt. Diese Verfassungsreform ist gerade hinsichtlich des Art. 117 Verf. verfehlt, weil sie im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip steht und weil sie staatsrechtlich und vom Staatsaufbau her unzeitgemäß ist. Hinzu kommt noch ihr Widerspruch zum Modell eines Europas der Regionen, weshalb sie auch als anti-europäisch bezeichnet werden kann.

Dem gegenüber steht wohl die Ansicht des italienischen Regierungschefs, dass ein hoffnungslos verschuldetes Land wie Italien nur dann sanierbar ist, wenn der Regierung in Rom die Befugnisse eines Insolvenzverwalters gegeben werden.

Die geplante Neuformulierung in Art. 117, Abs. 4 Verf. sieht nicht nur die Eingriffsmöglichkeit des Staates aus politischen Gründen (interesse nazionale), sondern auch aus rechtlichen (unità giuridica) und wirtschaftlichen (unità economica) Gründen vor. Es ist also eine Klausel, vor der man sich nicht schützen kann und die juristisch auch so eindeutig formuliert ist, dass nur schwer daran zu rütteln ist.

Durch diese Bestimmung sind alle Regionen mit Normalstatut wieder in einem Zentralstaat gefangen, wie

es heute nur noch wenige in der Europäischen Union sind. Es stimmt natürlich, dass die Regionen mit Sonderstatut weiterhin einen Sonderstatus genießen. Trotz dieser Sonderregelung spürt man jedoch deutlich, dass die Regierung Renzi für die Abschaffung der Sonderautonomien (oder eines Großteils davon) eintritt und diese eher als Anomalie des Verfassungsrechtssystems wahrnimmt. Die zentrale Gefahr besteht in meinen Augen darin – und vielleicht denke ich jetzt berufsbedingt zu viel als Rechtsanwalt – dass der Verfassungsgerichtshof eine zentralstaatlich geprägte Rechtsprechung entwickelt, vor der föderalistische oder autonomistische Prinzipien, Ansätze oder Gesetzesinterpretationen keinen Bestand mehr haben und als rechtssystemfremd wahrgenommen werden. Der Verfassungsgerichtshof wird nämlich die neue italienische Verfassung als Referenz und Maß heranziehen, an der jedes andere Gesetz, das nicht gleichrangig ist, bewertet wird.

Die Schutzklausel für die Autonomie der Region und der Autonomen Provinzen in der jetzigen Verfassungsreform ist eine Art Bestandsschutz des Statuts bis zur Revision des Statuts. Wie wird der Schutz der Südtiroler und die Autonomie nach dieser Anpassung 2017 oder 2018 in der Verfassung festgeschrieben?

Südtirol hat eine Übergangsbestimmung erreicht (medial bekannt als „Schutzklausel“), die übrigens für alle Regionen und Provinzen mit Sonderstatut gilt. Demnach findet der neue Titel V der Verfassung bis zur Überarbeitung des Autonomiestatuts keine Anwendung und das jetzige Statut hat weiterhin Geltung. Diese Überarbeitung hat zudem im Einvernehmen zwischen Staat und Land (intesa) zu erfolgen. In der gegenwärtigen politischen Situation ist politisch nicht mehr zu holen und ich bin der Auffassung, dass hier vor allem Arno Kompatscher – aus realpolitischer Sicht und wegen seiner sehr guten persönlichen Beziehung zum Regierungschef Renzi – das Beste herausgeholt hat, was politisch möglich war.

Aus juristischer Sicht, das heißt aus der Perspektive des Autonomie- und des Minderheitenrechts, kann ich aber kein positives Urteil über die Verfassungsreform geben. Einerseits gilt besagte Schutzklausel undifferenziert für

alle italienischen Sonderautonomien. Es ist also nicht gelungen, der Regierung und dem Parlament klar zu machen, dass die Südtirol-Autonomie von der Rechtsqualität her nicht vergleichbar mit jener der anderen Regionen mit Sonderstatut ist. Die Südtirol-Autonomie ist nämlich die einzige, die auf eine konsolidierte, anerkannte und gut fundierte völkerrechtliche Absicherung zurückgreifen kann.

Im Hinblick auf den Verfassungsgerichtshof ist darauf zu achten, dass dieser das Konzept der „Abänderung des Autonomiestatuts nur im Einvernehmen“ nicht so ausgelegt, dass das italienische Parlament, als höchste Institution der „Parlamentarischen Republik Italien“, bei Patt-Situationen zwischen dem Südtiroler Landtag und dem italienischen Parlament, das eigene Primat zur Auslösung des Deadlocks durchsetzen kann und dies mit dem Argument, dass staatsrechtlich eine permanente Patt-Situation zwischen dem Staat und einer untergebenen Gebietskörperschaft verfassungswidrig und gegen die allgemeinen Staatsgrundsätze verstoßen würde.

Jedenfalls wird es sehr schwer werden, das Autonomiestatut im Einvernehmen mit dem italienischen Parlament abzuändern und somit davon auszugehen ist, dass wir noch lange das aktuelle Statut haben werden. Dies wiederum bedeutet, dass beim jetzigen status quo die Autonomie vom Verfassungsgerichtshof weiterhin ausgehöhlt wird, wie es seit der Verfassungsreform von 2001 bereits Praxis ist. Auch im Jahre 2001 war eine Art Schutzklausel ausgearbeitet worden, die aber nicht wirklich vor dem Verfassungsgerichtshof hielt. Die jetzige Klausel ist in meinen Augen jedoch besser formuliert. Wir werden also nach der Verfassungsreform Renzi-Boschi zwei Fronten haben:

- a) mit der Regierung, um eine einvernehmliche Revision des Autonomiestatutes zu erwirken;
- b) mit dem Verfassungsgerichtshof, um eine Auslöschung der Autonomie zu verhindern.

Die Paritätischen Kommissionen sind eine Schaltstelle zur Umsetzung des Autonomiestatuts, ein Hebel, um die Autonomie weiterzuentwickeln. Doch werden diese nur von den Regierungsparteien besetzt

und nominiert. Sollen und wie können Parlament und Landtag künftig stärker in diese eigentlich legislative Tätigkeit der Paritätischen Kommissionen einbezogen werden?

Ich bin kein Freund der Idee, den Paritätischen Kommissionen zu viel politische Macht und Einfluss zu geben, zumal diese Paritätischen Kommissionen nur Notlösungen waren. Beim Ausarbeiten des Autonomiestatuts wurden paritätische Kommissionen, in der eine der beiden Parteien unverhältnismäßig repräsentiert war, nur dort eingeführt, wo eine der Parteien den Proporz ablehnte.

Paritätische Kommissionen sollen rein beratenden Charakter haben und durch jeweilige Fachexperten besetzt werden, deren Berufung unabhängig vom politischen Credo erfolgt. Die parlamentarischen Gremien sollen dann die Ergebnisse der Expertenkommissionen nach politischen Perspektiven bewerten. Die politische Geheimdiplomatie, die schwere politische Probleme lösen muss, braucht keine paritätischen Kommissionen, die in ihrer Zusammensetzung oft problematisch sind, sondern guten Willen.

Die Autonomie ausbauen bedeutet vor allem die Erweiterung der Zuständigkeiten der Autonomen Provinz. Das ist auch ein altes Anliegen der SVP, sowohl mit der dynamischen Autonomie als auch mit dem Schlagwort der Vollautonomie. Allerdings scheint darüber nicht der Südtirol-Konvent befinden zu dürfen, sondern dies wird zwischen Regierung und Landesregierung verhandelt, assistiert von einer eigenen regionalen Expertenkommission. Welche politische Strategie hat die SVP, um mehr autonome (primäre) Zuständigkeiten zu erreichen?

Die SVP ist in dieser Frage sehr engagiert und wir haben uns sehr viele Gedanken dazu gemacht. Wir sind zum Schluss gekommen, dass schon unterschieden werden muss zwischen jenen Themen, die in einem Südtirol-Konvent von jedermann diskutiert werden sollen, weil sie das Leben sowie das soziale und kulturelle Umfeld eines jeden betreffen, und rein technisch-juridischen Fragen.

In der Grundsatzfrage, ob das Land Südtirol mehr Zuständigkeiten und mehr Autonomie erhalten soll, sind wir uns ja alle einig bzw. denke ich, dass 90% der Bevölkerung dafür sind. Aus diesem Grunde haben die beiden Landeshauptleute Kompatscher und Rossi bereits Ende 2014 eine zehnköpfige Expertenkommission eingesetzt, bei der ich die Ehre hatte, als Koordinator vorzustehen, und die aus folgenden Mitgliedern bestand: von der Provinz Bozen ernannt: Univ. Prof. Francesco Volpe, Univ. Prof. Esther Happacher, Univ. Prof. Francesco Palermo, Karl Zeller, Christoph Perathoner (Vorsitz); von der Provinz Trient ernannt: Beppe Detomas (Vorsitz der Trentiner Gruppe), Univ. Prof. Roberto Toniatti, Marco Boato, Renzo Dellai, Luca Zeni.

Im März 2015 wurde ein Vorschlag zur technischen Neuschreibung der Artikel 4 bis 11 unterbreitet. Die technischen Aufgaben der Kommission bestanden darin, zu prüfen,

- a) wo der Verfassungsgerichtshof ausschließliche Kompetenzen wie und in welcher Form ausgehört hatte, und wie diese neu formuliert werden konnten;
- b) die heutige Kompetenzverteilung zwischen Region und Provinzen;
- c) welche Zuständigkeiten nach der Verfassungsreform des Jahres 2001 von sekundären zu primären Legislativkompetenzen geworden waren;
- d) ob und in welcher Form heute noch die sekundären Gesetzeszuständigkeiten Anwendung finden und welche Rolle die tertiären Zuständigkeiten haben;
- e) wie künftig die Umsetzung des Unionsrechts auf Provinzebene erfolgen könnte.

Zu diesen Fragen wurde ein konkreter Gesetzesvorschlag unterbreitet, wobei in einigen Punkten die Ansichten der Kommissionsmitglieder auch grundlegend auseinander gingen.

Wo gibt es die größten Mängel in der Umsetzung der Pflicht zur Zweisprachigkeit im öffentlichen Dienst? In der POLITIS-Umfrage von 2014 werden vor allem Gericht, Krankenhaus Bozen, Gemeinde Bozen, öffentlichen Nahverkehr und alle Telefonanbieter genannt.

Wo kann hier im Autonomiestatut oder bei DFBen angesetzt werden? Wie steht's mit der Erfüllung der im Statut festgehaltenen Pflicht zur Zweisprachigkeit?

Mir gefällt es, die Sache in diesem Bereich positiv zu sehen und aufzuzeigen, dass die Sprachkompetenz in den Landessprachen in den letzten Jahrzehnten seit der Einführung des 2. Autonomiestatuts verbessert wurde. Eine gute Zweisprachigkeit in unserem Land ist nicht die Frage danach, ob der Zweisprachigkeitsnachweis vorhanden ist, sondern wie wir es schaffen, die junge Generation dazu zu motivieren, die Sprachen gut zu lernen. Die Sprachkompetenz wird nämlich für die berufliche Entwicklung immer wichtiger. In diesem Lichte ist das Thema Zweisprachigkeit vornehmlich ein Thema des Südtiroler Schulsystems. Mit besseren Gesetzen, stärkeren Kontrollen und Geldstrafen und härteren Prüfungen stoßen wir nämlich immer mehr an Grenzen.

Als SAD-Präsident kann ich sagen, dass wir uns im Unternehmen größte Mühe zur Einhaltung der Zweisprachigkeit geben und uns dies prinzipiell auch sehr gut gelingt. Es gibt natürlich auch Personen, die eine perfekte Dokumentation der Sprachkompetenzprüfung vorlegen, aber die Sprache in der Praxis nicht angemessen beherrschen. Problematisch wird es auch dort, wo bestimmte Dienste im öffentlichen Interesse gemacht werden müssen, es aber keine geeigneten einheimischen Mitarbeiter gibt und viele zugewanderten Mitarbeiter ohne entsprechende Sprachkompetenz versuchen, diesen Job zu erhalten.

Ist unsere Autonomie beim heutigen Entwicklungsstand für den langfristigen Schutz der beiden ethnischen Minderheiten ausreichend? Bedeutet dies, dass - abgesehen von verschiedenen Lücken bezüglich der Ladinerrechte - ein weiterer Ausbau der Autonomie nicht mehr mit Gründen des Minderheitenschutzes gerechtfertigt werden kann?

Ja, ich ziehe insgesamt eine sehr positive Zwischenbilanz zu den Südtiroler Errungenschaften, vielleicht auch, weil ich mich emotional in meiner Heimat sehr wohl fühle. Durch meine Anwaltskanzlei, die auch außerhalb Südtirols an mehreren Standorten nördlich und südlich des Brenners vertreten ist, komme ich viel her-

um. Jedoch erscheint mir die Lebensqualität Südtirols mit keiner anderen vergleichbar zu sein. Sehr positiv sehe ich auch die Entwicklung von einem dissoziativen hin zu einem assoziativen Modell der Lösung der ethnischen Konflikte. Positiv bewerte ich, dass sich mittlerweile alle drei Sprachgruppen zur Autonomie und dem Föderalismus bekennen und diese als Wert sehen. Gut gefällt mir auch, dass Südtirol im Gegensatz zu anderen Regionen der EU und dem Integrationsprozess positiv gegenüber steht. Deshalb denke ich, dass der Minderheitenschutz in Südtirol gut funktioniert und schätze es auch nicht, wenn ihn jemand schlecht redet. Die Minderheitenrechte als Rechtsbereich werden künftig in der Welt noch größere Bedeutung erfahren. Dies hängt damit zusammen, dass es durch die Migration verstärkt neue Minderheiten geben wird. Das hängt aber auch damit zusammen, dass es in einer globalen Welt keine Staatsnation mehr gibt, genauso wie die EU keine Staatsnation ist, sondern viele Nationen, die aber im großen Ganzen nur Minderheiten sind. Demnach wird sich auch der Minderheitenschutz, der sich als sehr dynamischer Rechtsbereich charakterisiert, ständigen Anpassungen unterwerfen müssen, um effizient und bedürfnisnah sein zu können. Die Herausforderung wird für Südtirol aber der Ausbau der Autonomie sein. Durch die Europäisierung unseres Kontinents wird uns Südtirolern noch bewusster, dass wir mit der italienischen Staatsnation wenig gemein haben. Darauf stützt sich ein legitimer Anspruch zur Eigenständigkeit. Die Eigenständigkeit im europäischen Sinne bedeutet für mich, dass unser Land oder unsere Region das richtige Gleichgewicht zwischen Eigenständigkeit und Teilnahme am europäischen Integrationsprozess finden muss. Der europäische Integrationsprozess bedingt nämlich nicht nur die Schaffung eines interdependenten Systems, sondern auch die Anerkennung von Regeln, die nicht in Südtirol geschaffen wurden. Der angestrebte Ausbau der Südtiroler Autonomie und die Mehrung der legislativen und exekutiven Zuständigkeiten soll nicht ein Weg zur idyllischen Inselbildung sein, sondern ein Weg, ein Baustein Europas zu sein.



16

Workshop im Rahmen des Südtirol-Konvents, Bozen, Mai 2016

Autonomie-Konvent und Verfassungsreform und dann?

Seit dem 16. Jänner 2016 arbeiten verschiedene Gremien des Autonomiekonvents an der Autonomiereform, hunderte Bürger und Bürgerinnen haben sich aktiv in die Diskussion um die Zukunft der Autonomie eingebracht. Der Konvent der 33 hat Ende April 2016 seine Tätigkeit aufgenommen, während gleichzeitig ein „Beirat für das neue Autonomiestatut“ beim Trentiner Landtag arbeitet. Über die partizipative Qualität dieses Verfahrens lässt sich streiten, doch zweifellos haben diese neuen Formen der Bürgerbeteiligung allgemein viel Interesse geweckt, an diesem breit gesteckten Reformprojekt mitzuwirken. Nach den Bürgern und dem Konvent werden die beiden Landtage an der Reihe sein, die Empfehlungen des Konvents aufzunehmen und in einen Reformvorschlag zu gießen. Dann werden die Südtiroler und Trentiner Politikerinnen im Regionalrat zusammenfinden müssen, denn die formelle Gesetzesinitiative zur Statutsrevision steht nur der Region zu (Art. 103 ASt.). Wenn dieser Prozess frühestens Mitte 2017 abgeschlossen sein wird, geht der Ball ins Feld des Parlaments in Rom. Wird sich trotz der für die Regionen mit Sonderstatut ungünstigen Großwetterlage eine Mehrheit für einen Ausbau der Autonomie finden? Warum sollten das Trentino und Südtirol in Rom mehr Glück haben als Sizilien, Friaul Julisch Venetien und das Aostatal? Welchen Druck können ein Regionalrat und einige Südtiroler Parlamentarier auf eine Regierung ausüben, die auf „governabilità“ und zentralstaatliche Lenkung setzt und den Regionalstaat per Verfassungsreform zurückbaut?

Ausblick auf die Zukunft der Autonomie

Die politischen Vertreter wissen es schon lange und die Bevölkerung inzwischen auch: Das Regelwerk Autonomiestatut aus dem fernen Jahr 1972 ist zum Teil überholt und weist mittlerweile zu viele Mängel auf. Zum einen gibt es alte Forderungen der Südtiroler Seite, die schon 1972 in Rom nicht erfüllt und auch auf dem Weg der Delegation und der DFB nie in die Gesamtregelung aufgenommen worden sind. Zum anderen hat die Entwicklung des gesamten Rechtsrahmens im Staats-, Verfassungs- und Unionsrecht zu vielen Bruchstellen und überholten Bestimmungen geführt. Schließlich sind aus der Praxis der jetzt 44 Jahre dauernden Anwendung der Autonomie heraus Anpassungen notwendig geworden, weil sich die Gesellschaft, Wirtschaft und Politik des Landes weiterentwickelt haben, das Regelwerk „Autonomiestatut“ aber nicht Schritt gehalten hat. Wie in anderen Regionalautonomien muss das Grundgesetz der Autonomie deshalb in Inhalt und Systematik und selbst in vielen Formulierungen auf den aktuellen Stand gebracht werden. Kurz: es braucht ein „3. Statut“. Wie bei einer Verfassungsreform ist dafür ein breiterer Konsens in der Bevölkerung und Politik wichtig, weil es um eine Art Landesverfassung geht, auch wenn in Südtirol – im Unterschied zu Katalonien, den Åland Inseln oder Grönland – darüber keine Volksabstimmung abgehalten werden kann.

Eine zentrale Rolle kommt in diesem Prozess der SVP zu, der Südtiroler „Autonomiepartei“ schlechthin. Konnte 1969 Silvius Magnago die SVP nur mit knapper Mehrheit zur Annahme der Kompromisslösung „Paket“ bewegen, steht sie heute in einem gewandelten politischen Koordinatensystem: sie vertritt nur mehr weniger als die Hälfte der Wählerschaft des Landes, während 10 von 35 Landtagsabgeordneten dreier Oppositionsparteien die Selbstbestimmung mit der Option der Loslösung Südtirols von Italien fordern. So hat der damalige SVP-Obmann Theiner im September 2011 die Vision der „Vollautonomie“ lanciert, um dem

aus SVP-Sicht unrealistischen Weg der Grenzverschiebung eine vielversprechendere Alternative entgegenzusetzen: Dem Staat sollten in Südtirol nur mehr die klassischen Kernkompetenzen eines Zentralstaats vorbehalten bleiben: die Justiz, Verteidigung, Geld- und Währungspolitik, Außenpolitik sowie das Zivil- und Strafrecht. Alles andere sollten die autonomen Provinzen Bozen und Trient übernehmen, während die Region nur mehr Organ der Zusammenarbeit der Länder sein sollte. Als Hauptargument für diesen Qualitätssprung der Autonomie führt die SVP dafür nicht mehr Minderheitenschutz und Sprachgruppenrechte ins Feld, sondern die kaum widerlegbare Tatsache, dass das autonome Südtirol all seine Zuständigkeiten besser verwaltet hat als der Staat, und es für alle Sprachgruppen besser sei, so viele Lebensbereiche wie möglich eigenständig zu gestalten als durch einen fernen, schwerfälligen und überschuldeten Staatsapparat. Im Unterschied zu anderen Regionen Italiens sei die Sonderautonomie nicht nur den beiden nationalen Minderheiten geschuldet, sondern auch für das Land und den Staat effizienter.

Diese Autonomie kann allerdings vervollständigt werden, und zwar vor allem durch die Ausweitung der Zuständigkeiten des Landes und durch den Abbau der Schranken für die autonome Gesetzgebung, nebst der Vereinfachung der institutionellen Architektur der Autonomie durch die Abschaffung der Region. Vier Regierungsebenen – Gemeinde, Land, Staat, EU – und drei Gesetzgebungsebenen – Land, Staat und EU – sind genug. Eine zentralstaatliche „Suprematieklausel“ quer durch primäre Zuständigkeiten ist mit echter Territorialautonomie nicht vereinbar. Ebenso wenig ausschließlich staatliche Gesetzgebungsbefugnisse transversalen Charakters, die zur Verwirklichung einheitlicher Interessen auch in autonome Kompetenzbereiche eingreifen können.

Vorstöße im Parlament

Dieser Vision ein rechtliches Kleid verliehen haben die SVP-Senatoren Karl Zeller und Hans Berger mit ih-

rem Verfassungsgesetzesentwurf Nr. 32, der am 15. März 2013 im Parlament hinterlegt worden ist. Darin würde die bisherige dreipolige Konstruktion mit zwei autonomen Provinzen unter dem Dach einer Region belassen, doch die Region zum bloßen Organ der Beratung und Koordination in allen Sachbereichen mit gemeinsamen Interessen der Länder. Die Zuständigkeiten sowohl des Staats wie der autonomen Länder werden genau aufgeführt, die Kategorie der konkurrierenden Gesetzgebung entfällt. Die Schranken der autonomen Gesetzgebung wären nur mehr die Verfassung, die internationalen Verpflichtungen und das famose nationale Interesse, worin auch der Minderheitenschutz eingeschlossen ist. Dadurch würden eine ganze Reihe bisher sekundärer Zuständigkeiten zu primären, bisher regionale Zuständigkeiten würden zu Landesbefugnissen. Quantitativ und qualitativ käme dies einem kräftigen Ausbau der politischen Eigenständigkeit Südtirols gleich. Weil überholte Zuständigkeitsregeln wegfielen, würde das Statut auch entrümpelt, also vereinfacht. Weitere Zuständigkeiten könnten wie bisher mit DFB und Staatsgesetz übertragen werden. Zeller und Berger vervollständigen auch die Rechte der ladinischen Sprachgruppe und führen institutionelle Neuerungen ein. So sollte z.B. eine getrennte Mehrheit jeweils der Abgeordneten des Südtiroler und des Trentiner Landtags erforderlich sein, um eine Entscheidung im künftigen Regionalrat herbeizuführen. Die Regelung der Finanzierung der Länder würde vereinfacht, aufs Regierungskommissariat würde verzichtet. Im Namen der Zweckallianz mit dem Trentino würde die Region weiter künstlich beatmet, doch nur mehr als Organ der Zusammenarbeit, deren Umsetzung sich mehr und mehr zum EVTZ verlagern könnte. Dieser Reformentwurf der SVP-Senatoren greift zwar in einigen Bereichen – z.B. in der Regelung der demokratischen Beteiligungsrechte – zu kurz, doch ist ihr Verfassungsgesetzesentwurf Nr. 32 zweifellos ein innerhalb der heutigen Verfassungsordnung gangbarer Weg zu einer breiter gefassten Autonomie. Es erstaunt, dass die SVP diesen Vorschlag nicht zur zentralen Bedingung ihrer Koalitionsverhandlungen in Rom gemacht hat. Zwar hat die SVP im Vorfeld zu den Parlamentswahlen in einem

Wahlabkommen dem PD einige Zusagen abgerungen, wie z.B. die Wiederherstellung der primären Zuständigkeit bei Umweltschutz, Raumordnung, Wasserkraftnutzung und öffentlichem Vergabewesen. Auch zu den Finanzen ist im Oktober 2014 ein Kompromiss erzielt worden. Außerdem haben die Regierungen Letta und Renzi die Finanzierung der RAI Südtirol, die Übernahme des Gerichtspersonals durch die Region, die primäre Zuständigkeit für die GIS und den Übergang der Steueragenturen an die Provinzen zugestimmt und zum Teil schon in die Wege geleitet. „Blümchen auf dem Weg zu pflücken“ (Magnago) ist wichtig, doch für einen Qualitätssprung des Gesamtsystems noch zu wenig.

Auf Trentiner Seite hat, ebenfalls 2013, ein Professorentrio einen vergleichbaren Entwurf für einen entschiedenen Ausbau der Autonomie gewagt. Postal, Toniatti und Carli erweitern die autonomen Zuständigkeiten und behalten den Autonomen Provinzen die sog. residuale Gesetzgebungskompetenz für alle Bereiche vor, die nicht ausdrücklich dem Staat vorbehalten sind. Im Zentrum dieses Entwurfs eines 3. Autonomiestatuts steht die Neudefinition der Rolle der Region mit Stärkung der beiden Länder gegenüber dem Staat. Die Länder würden zu „Autonomen Gemeinschaften“, die Region zur „Union der autonomen Gemeinschaften Trentino und Südtirol“, die – wie Zeller und Berger es verlangen – nur mehr die Zusammenarbeit der beiden Gemeinschaften zu organisieren hätte. Erwartungsgemäß setzen auch diese von der Trentiner Landesregierung beauftragten Experten den logischen Schritt zur Abschaffung der Region zugunsten zweier eigenständiger Regionen mit differenzierter Autonomie nicht. Dennoch wurden sie im Trentino allein schon dafür heftig kritisiert, dass sie die Region zurechtstutzen, womit klar wird, dass auch nach 2016 ein echtes „Los von Trient“ mit Einverständnis der Trentiner nicht zu bewerkstelligen sein wird.

Die Autonomie weiterentwickeln

In der vorliegenden Publikation wurde der Rahmen für die bevorstehende Reform des Autonomiestatuts breiter gesteckt, sowohl gegenüber den vermeintlich vom

Staat gesetzten Grenzen, wie auch beim Auslaufmodell Region, und auch mit Blick auf das Verhältnis der Sprachgruppen in Südtirol und der direkten Beteiligung der Bürger an der Politik. Diese Vorschläge bewegen sich im Rahmen der Verfassungsrechtsordnung und verankern kein Recht auf demokratische Selbstbestimmung einer autonomen Provinz über ihren souveränen Status, was zunächst eine Verfassungsänderung voraussetzen würde. Eine Reform des Autonomiestatuts Südtirols darf aber nicht bei der bloßen Anpassung des Autonomiestatuttextes stehen bleiben, sondern kann durchaus eine Änderung der Verfassung selbst erfordern. Dies wäre sowohl für die Abschaffung der Region wie für die Zuerkennung von Statutshoheit (Recht auf eigenständige Erstellung des Statuts) unvermeidlich der Fall. Auch die Befreiung Südtirols von der neuen Suprematieklausel verlangt eine Verfassungsänderung.

Wie Katalonien es in seinem Statut von 2006 vorgezeichnet hat, müssen die Zuständigkeiten von Staat und Land genauestens definiert und festgelegt werden, um den bisherigen Dauerkonflikt vor dem Verfassungsgericht einzudämmen. Wie es sowohl Zeller und Berger als auch die Trentiner Experten vorgeben, müssen in Zukunft ausschließlich primäre Zuständigkeiten den jeweiligen Wirkungsbereich bestimmen. Wie in anderen autonomen Regionen muss die Finanzierungsregelung zum Kernbereich des Statuts mit Verfassungsrang gehören und für den Bürger verständlich sein.

Selbstverständlich gehören zu dieser Entwicklungsphase der Demokratie im Land auch die Stärkung der Position des Landtags innerhalb der demokratischen Organe und die Demokratisierung der Paritätischen Kommissionen. Schließlich müssen die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger auf allen Ebenen erweitert werden. Beim Verhältnis der Sprachgruppen sind Innovationen sinnvoll, die ihre Kulturautonomie stärken. So könnte jede Sprachgruppe das für sich das optimale Schulmodell mit mehr oder weniger Zwei- bzw. Mehrsprachigkeit finden, unter Beibehaltung des Grundrechts auf eine Schule vorwiegend in der Muttersprache. Auch zum Proporz gibt es Alternativen, doch

bringen sie neue Risiken gerade für die italienische und ladinische Sprachgruppe. Andererseits kann die ethnische Konkordanz erweitert werden, um die Beteiligung der repräsentativsten Kräfte aller Sprachgruppen an der Landesregierung zu ermöglichen. Nicht zuletzt muss Südtirol auch bei der Bildung und Umsetzung des Unionsrechts mehr mitbestimmen können, wenn es autonome Zuständigkeiten regelt, während der EVTZ Europaregion Tirol ein demokratisch repräsentatives Kontrollorgan erhalten kann.

Eigenständigkeit in mehrfacher Hinsicht stärken

Die Südtirol-Autonomie würde mit diesen Reformschritten im Sinne von politischer Eigenständigkeit konsequenter ausgebaut: Eigenständigkeit des Landes als Gebietskörperschaft und Regierungsebene, des Landtags als zentrales Vertretungsorgan, der Sprachgruppen in der Bildungs- und Kulturpolitik, der Bürgerschaft als Souveräne der regionalen Demokratie. Zu oft werden im Sinne des „realistisch Machbaren“ die Leitplanken für Reformen zu eng gesetzt, denn die Politiker der Regierungsmehrheit schränken das in ihren Augen „Realistische“ nach taktischen Prioritäten a priori ein. Dabei geht es meist eher um den Machterhalt als um klare Leitlinien für politische Eigenständigkeit. Für mehr Autonomie gibt es heute durchaus Spielraum, sofern der politische Wille vorhanden ist. Davon könnten sich heute in Südtirol Mehrheiten in allen Sprachgruppen überzeugen lassen. Teil dieser Überzeugungsarbeit müssen auch konkrete Vorschläge zur Absicherung der Rechte und Möglichkeiten der italienischen Sprachgruppe im Rahmen einer solchen Autonomie sein. Diese reichen von einer erweiterten Kultur- und Bildungsautonomie bis zu besseren politischen Vertretungsrechten, etwa in der Landesregierung und den Paritätischen Kommissionen. Je mehr legislative und exekutive Zuständigkeiten im Land wahrgenommen werden, desto hartnäckiger hält sich in der italienischen Sprachgruppe das Gefühl, von der

Tab. 7 – Das Autonomiestatut morgen – Übersicht über die Reformvorschläge

Sachbereich/Vorschlag	Zu ändernder Artikel des Autonomiestatuts bzw. der Verfassung
Allgemeine Leitlinien und Grundwerte finden Ausdruck in einer neuen Präambel (einschließlich der völkerrechtlichen Absicherung der Südtirol-Autonomie im Rahmen der Republik Italien und der Anerkennung der Schutzfunktion Österreichs)	Präambel ASt.
Ersetzung der Region Trentino-Südtirol durch zwei autonome Regionen Trentino und Südtirol	Verfassung, Art. 116
Ausnahmebestimmung für die Region Südtirol vom Suprematieprinzip – Nichtanwendbarkeit auf diese (oder alle autonomen Regionen)	Verfassung, Art. 117
Ausklammerung der Region Südtirol von der Anwendbarkeit staatlicher Zuständigkeiten „transversalen Charakters“ zur Wahrnehmung nationaler Interessen.	Verfassung, Art. 117
Neudefinition der Region, die nur mehr das Gebiet Südtirols umfasst, Zuerkennung der Statutshoheit an die neue Region.	Art. 3
Die Befugnisse der Region gehen auf die jeweiligen neuen Regionen über	Art. 4-7
Die Liste der primären Zuständigkeiten wird ergänzt mit bisher fehlenden Zuständigkeiten.	Art. 8
Alle bisher sekundären Zuständigkeiten werden zu primären Zuständigkeit	Art. 9
Abschaffung der Kategorie „Ergänzende Zuständigkeit“	Art. 10
Große Wasserableitungen zur Stromerzeugung sowie die Energiewirtschaft insgesamt wird zur primären Zuständigkeit	Art. 12 Art. 13 entfällt
Die Industrie wird zur primären Zuständigkeit	Art. 15
Der Proporz bei der Verteilung von Haushaltsmitteln im sozialen Bereich entfällt, es verbleibt jener für die Kulturausgaben (eigener Artikel)	Art. 15
Anpassung des Art. 19 zur Stärkung der Eigenständigkeit der Sprachgruppen in der Regelung des Zweitsprachunterrichts. Entrümpelung und sachlich logischere Gliederung des ganzen Artikels.	Art. 19
Abschaffung der Voraussetzung der 4-jährigen Ansässigkeit in der Region zwecks Ausübung des Wahlrechts	Art. 25
Die Organe der Region entfallen im Zuge ihrer Abschaffung. Zu ersetzen mit einer Bestimmung, die den beiden autonomen Regionen Trentino und Südtirol die freiwillige Bildung institutionalisierter Zusammenarbeit in gemeinsamen Interessengebieten erlaubt.	Art. 24-46, (neue Art. in neuem Abschnitt II „Auswärtige Angelegenheiten“)
Verankerung des Rechts auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Verankerung der Euroregion Tirol als EVTZ bestehend aus drei eigenständigen Gebietskörperschaften	Abschnitt II, 1. Kapitel
Schaffung der Möglichkeit der Region Südtirol, ein Subsidiaritätsprüfungsverfahren oder eine Subsidiaritätsklage auszulösen.	Abschnitt II, 1. Kapitel
Schaffung einer bilateralen Kommission Staat-Südtirol zur permanenten Konsultation und Einbeziehung Südtirols durch den Staat bei seiner Beteiligung an der Bildung von EU-Recht und bei der Umsetzung von Unionsrecht.	Abschnitt II, 1. Kapitel
Einführung des Rechts auf Auslandsvertretungen für die wirtschaftliche Interessenvertretung	Abschnitt II, 1. Kapitel
Ermöglichung eigenständiger Beziehungen Südtirols zu EU-Institutionen	Abschnitt II, 1. Kapitel
Recht auf eigenständige Entwicklungszusammenarbeit mit dem Ausland	Abschnitt II, 1. Kapitel
Recht auf Konsultation Südtirols beim Abschluss von internat. Verträgen, sofern Südtirols Zuständigkeiten betroffen sind.	Abschnitt II, 1. Kapitel
Recht auf eigenständige Mitgliedschaft Südtirols bei internat. Organisationen im Bereich des Sports, der Kultur und der Wissenschaft.	Abschnitt II, 1. Kapitel
Direkte-Demokratie-Rechte: Explizite Verankerung der Volksinitiative und des bestätigenden Referendums auf alle Zuständigkeiten des Landtags (einschließlich sog. „Regierungsformgesetze“)	Art. 47

Verankerung des Rechts der Ladiner auf Vertretung in der Landesregierung. Schaffung der Möglichkeit, dass ein Ladiner LH-Stellvertreter sein kann. Vertretungsrecht der Sprachgruppen in der Landesregierung durch die L.Abgeordneten, die insgesamt die Mehrheit ihrer Sprachgruppe im Landtag vertreten.	Art. 50
<i>Favor minoritatis</i> : bei Vertretung der Sprachgruppen in Kollegialorganen geg.falls Aufrundung des Anteils der Vertreterinnen.	offen
Vertretungsrecht aller Sprachgruppen in den Bezirksgemeinschaften und öff. Körperschaften auf Landesebene (auch der Ladiner).	Art. 62
Neben der Tourismussteuer soll eine Landesvermögensabgabe in Einklang mit dem staatl. Steuersystem ermöglicht werden.	Art. 72
Verankerung nicht nur der Mitarbeit der Region bei der staatl. Einkommenssteuer, sondern Übertragung der Zuständigkeit der Steuereinhebung an die Region Südtirol	Art. 82
Möglichkeit der Errichtung eines Landesfonds (Landeszusatzversicherung) für Gesundheit	offen
Einführung der Zuständigkeit des Landes für die Festlegung von sektorspezifischen Mindestlöhnen.	offen
Eventuell: Neuregelung des Proporz im öffentlichen Dienst, z.B. durch Einführung zweisprachiger Wettbewerbe in allen oder einem Teil der Laufbahnen.Schutz auch der Ladiner vor Versetzung, wenn im Staatsdienst.	Art. 89
Vetorecht bei der Verabschiedung des Landeshaushalts: Ladiner muss in Schlichtungskommission des Landtags vertreten sein.	Art. 84
Abschaffung des Regierungskommissariats (Übertragung des Großteils seiner Aufgaben auf das Land bzw. den Landeshauptmann)	Art. 87
Regelung der Zuständigkeiten der peripheren Ämter des Innenministerium sauf dem Gebiet der Region Südtirol	Art. 88
Schaffung eines eigenständigen Verwaltungsgerichts für die Region Südtirol	Art. 90
Schaffung eines eigenständigen Oberlandesgerichts für Südtirol	offen
Einer der vier vom Landtag ernannten Verwaltungsrichter muss ein Ladiner sein. Alternative: Abschaffung der Ernennung von Richtern durch den Landtag. Bestellung der Verwaltungsrichter per Wettbewerb.	Art. 91
Auch Ladiner sollen zum Staatsrat ernannt werden können.	Art. 93
Neudefinition der öffentlichen Dienstleistungen und des Geltungsbereichs der Bestimmungen zur Zweisprachigkeit. Definition der Pflichten der Konzessionsunternehmen bei Zweisprachigkeit.	Art. 100
Ortsnamensgebung (primäre Zuständigkeit) mit verpflichtender Zweisprachigkeit nur bei den Hilfsbezeichnungen, keine zwingende Zweinamigkeit.	offen
Neuregelung der Abänderung des Autonomiestatuts in Art. 103, Initiative geht vom Landtag aus. Einführung der Möglichkeit des Volksbegehrens zur Änderung des Statuts. Einführung des Vetorechts des Landtag (Zweidrittelmehrheit) bei Statutsänderungen durchs Parlament	Art. 103
Einführung des bestätigenden Referendums bei Statutsänderungen durch die Vertretungsorgane (Land bzw. Staat)	Art. 104
Streichung der Bestimmung zur Regelung der Landesfinanzen durch ein einfaches Staatsgesetz. Landesfinanzen werden zum Teil des Statuts.	Art. 104
Neugestaltung der Paritätischen Kommissionen in Benennung, Besetzung und Aufgabenbereich (Staat-Region-Ausschuss). Vertretungsrecht der politischen Minderheiten und der Ladiner.	Art. 107
Verankerung des Volksanwalts im Statut	offen

Weitere wichtige Vorschläge zur Abänderung des Statuts finden sich auf der Internetseite des Autonomiekonvents (www.konvent.bz.it) sowie im VerfGE Zeller/Berger Nr. 32/2013.

„deutschen Mehrheit“ im Land regiert zu werden.

Deshalb ist der enge Zusammenhang zwischen Autonomieausbau und ethnischer Konkordanz zu berücksichtigen: Rom wird mehr Autonomie umso eher zustimmen, je mehr alle drei Sprachgruppen mehrheitlich an diesem Strang ziehen.

Es ist unbestritten, dass die SVP mit ihrer Politik der kleinen Schritte viel für die kontinuierliche Erweiterung der Autonomie für Südtirol erreicht hat. Doch gerade weil Südtirol eine besondere Stellung in Italien einnimmt, kann es auf ganz besonderen Lösungen beharren, gestützt auf die völkerrechtliche Absicherung, auf die nachgewiesene Effizienz und auf die Erfordernisse eines mehrsprachigen Landes. Gestützt wären diese Forderungen auch auf den demokratischen Willen der Südtiroler Bevölkerung, wenn dadurch der Präferenz der Mehrheit aller Sprachgruppen entsprochen wird.

Auch die italienische Sprachgruppe zieht aus dieser Art von Weiterentwicklung der Autonomie beträchtliche Vorteile: weiterreichende Selbstregierung, mehr Eigenständigkeit in der Schulpolitik, mehr Mitbestimmungsrechte in den politischen Organen. Harmonisches Zusammenleben der Sprachgruppen und mehr Eigenständigkeit im Rahmen der Autonomie widersprechen sich nicht, sondern ergänzen sich.

Was geschieht eigentlich, wenn es zu keiner substanziellen Erweiterung der Südtirol-Autonomie kommt, wenn die Empfehlungen des Südtirol-Konvents zunächst im Landtag stark im Sinne des realpolitisch Möglichen verwässert und im Regionalrat verhindert würden, um schließlich im Parlament stecken zu bleiben, wie bei dem aus einem Konventsprozess hervorgegangenen Statutenvorschlag für Friaul-Julisch Venetien 2005? Die Frustration der Südtiroler Bevölkerung wäre enorm. Jene Parteien, die den Konvent abgelehnt haben, weil er von vornherein die Selbstbestimmung ausgeklammert hat, würden sich darin bestätigt sehen, dass die Autonomie eine Sackgasse darstellt, also nicht wesentlich weiterentwickelt werden kann. Das Karussell politischer Positionen würde sich zentrifugal weiterdrehen, vom Beharren auf dem Status quo über kleine Verbesserungen, über den echten Ausbau der Autonomie bis

hin zur sofortigen Loslösung von Italien. Da das Autonomiestatut eine Art Landesverfassung für Südtirol bildet, ist seine permanente Infragestellung durch einen großen Teil der politischen Kräfte und der Mangel an Verankerung des Statuts in der Bevölkerung kein idealer politischer Handlungsrahmen für eine zukunftsorientierte Politik. Die Souveränität des italienischen Staats wird durch diese Reformen nicht beeinträchtigt.

Der vorliegende Vorschlag nimmt eine Reihe von Anregungen des VerfGE der Senatoren Zeller und Berger und des Entwurfs für ein 3. Autonomiestatut der Professoren Postal, Carli und Toniatti auf, und entwickelt sie weiter. Er orientiert sich an wenigen, klaren Grundwerten: Vielfalt der Kulturen mit dem Sprachgruppenprinzip, ethnische Konkordanz mit Gleichgewicht der Gruppen in den Institutionen, Verhandlungsmethode nach außen und innen, überregionale Zusammenarbeit auf Basis territorialer Eigenständigkeit, mehr Demokratie. In diesem Sinn sind die politische Eigenständigkeit des Landes mit mehr Regulierungskompetenzen abzurunden, mehr direkte und repräsentative Demokratie zu schaffen (Stärkung des Landtags und der Bürgerbeteiligung) und einige sinnvolle Ergänzungen bei der Kulturautonomie und Mitbestimmung der Sprachgruppen anzubringen. Dieser Vorschlag stellt die Autonomieentwicklung auf ein breiteres demokratisches Fundament, weg von der Domäne der Regierungsparteien, hin zu mehr Mitsprache des Landtags und der Bürgerschaft.

Das sind im Grunde keine revolutionären Änderungen an der Südtirol-Autonomie, sondern nur eine sinnvolle Vervollständigung. Die Autonomie wird sozusagen erwachsen. Diese Reform erfordert eine Neufassung des Autonomiestatuts von 1972 in der Mehrheit seiner Artikel, also ein 3. Statut, sowie kleinere Änderungen in der Verfassung selbst. Südtirol hat eine ganz besondere Position in Italien und das muss dem Staat einige Ausnahmebestimmungen wert sein. Natürlich müssen auch die Südtiroler Bürger und Bürgerinnen aller Sprachgruppen zu mehr Gemeinsamkeit finden, die politische Eigenständigkeit auf diesem Weg auszubauen.

Tab. 8 - 35 Vorschläge zur Autonomiereform

(die Änderungen des Autonomiestatuts betreffen, auf der Konventswebsite als Gastkommentare veröffentlicht).

Inhalt/Thema des Vorschlags	Autor bzw. Autorin
Verankerung des Rechts auf Volksabstimmung über Zugehörigkeit zu Italien	Arno Rainer, Kurt Hafner
Einführung eines besonderen Status für die Gemeinde Bozen als Landeshauptstadt (Zuerkennung besonderer Finanzmittel im Rahmen von Art. 75 ASt.)	Franco Gaggia
Mehrere Schulmodelle mit breiterer Wahlmöglichkeit in sprachlicher Hinsicht	Alberto Stenico
Ersetzung der sprachlich eigenständigen Schule durch zwei- bzw. dreisprachige Schulen für alle	Dario Gigli
Steuerhoheit bei der Einkommenssteuer	Martha Stampfl
Schaffung einer einzigen Gesamt-Personendatei für alle Bürger im Land für mehr Transparenz und Bürokratieabbau	Massimo Mollica
Abschaffung der Region Trentino-Südtirol	Norbert Gitzl
Toponomastik: Zweinamigkeit nur dort, wo mind. 10% der Bevölkerung der Minderheit angehören. Nur mehr technische Hilfsbezeichnungen zweisprachig	Alfred Canonico
Verankerung des bedingungslosen Grundeinkommens	Sylvia Mair
Verankerung der Schutzmachtfunktion Österreichs im Autonomiestatut	Arno Rainer, C. Steger
Südtirol mit eigener Nationalmannschaft bei internationalen Wettkämpfen	Arno Rainer
Konsumentenschutz: zweisprachige Etiketten auf Lebensmitteln und Beipackzettel bei Pharmaka	Arno Rainer
Stufenweiser Ausstieg aus dem Proporzsystem und der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung	Marco de Simone
Mehr sprachgruppenübergreifende kulturelle Einrichtungen	Reinhold Giovanett
Land soll außer einigen staatlichen Kernkompetenzen alle Zuständigkeiten erhalten	Norbert Gitzl
Verpflichtung zur Zweisprachigkeit nicht auf die Tolomei-Namen beziehen, Zweisprachigkeit und Zweinamigkeit unterscheiden, Tolomei-Namen soweit nicht fundiert abschaffen	Christian Kollmann
Neu-Konstituierung der Region als jener Teil des EVTZ Europaregion Tirol, der sich in Italien befindet, als Plattform der Zusammenarbeit der Landesteile	Benno Kusstatscher
Keine Aufgabe der deutschsprachigen Schule, keine überzogenen CLIL-Experimente und keine mehrsprachigen Schulen	Margareth Lun
Gewährleistung von deutschen Kindergärten (speziell in Bozen)	Markus Herbst
Echte Steuerhoheit und eigene Rentenversicherung für Südtirol	Franzjosef Roner
Eigenes Bankensystem und Bankenaufsicht im Rahmen der EU bzw. EZB, keine Zwangsabgaben zur Rettung italienischer Banken	Franzjosef Roner
Verankerung der Gemeingüter als öffentliches Vermögen, öffentliche Nutzung und Regelung	Ciro Amato
Absolute Steuerhoheit Südtirols	David Lamprecht
Eigene Sozialversicherung für Südtirol einschl. Rentenversicherung	Marco Sandroni
Verankerung von Rechten und Pflichten der Ansässigen in Südtirol im Statut	Andrea Carlà
Abänderung des Art.19, um das Erlernen der Zweitsprache zu fördern	Andrea Carlà
Die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung soll bleiben	Fabian Kraler
Bekanntnis zur Tiroler Landeseinheit in Präambel des Statuts	Heidi Ceolan
Entscheidung über die Beflagung als autonome Zuständigkeit	Marlene Bürgstaller
Muttersprachlichen Unterricht voll erhalten	Ferdinand Mair
Fragen, die nur eine Sprachgruppe betreffen, sollen auf politischer Ebene nur innerhalb dieser Gruppen abgestimmt werden	Rodolfo Tomasi
Ausbau des Proporz in jenen Bereichen, wo unverhältnismäßig viele Italiener zum Zug kommen	Arno Rainer
Schaffung einer Landespolizei	Arno Rainer
Sportautonomie für Südtirol	Günther Mairhofer

Weitere höchst interessante Vorschläge und Positionspapiere finden sich in der Rubrik „Konventsgespräche“ auf www.konvent.bz.it

Verwendete und vertiefende Literatur

- Autonome Provinz Bozen, Das neue Autonomiestatut, auf: <http://www.provinz.bz.it>
- Autonome Provinz Bozen – Südtirol (2000), Autonomiestatut und Durchführungsbestimmungen, 2. überarbeitete Auflage, Bozen
- Autonome Provinz Bozen – Südtirol (2006), 60 Jahre Pariser Vertrag, in: Das Land Südtirol – Monatszeitschrift der Südtiroler Landesverwaltung, Bozen
- Autonome Provinz Bozen, Abt. Arbeit (2009), Sprachkompetenzen am Südtiroler Arbeitsmarkt, Bozen
- Asanger, Robert (2002), Die Autonomie der Provinz Bozen und des Baskenlandes – Ein Rechtsvergleich, Universität Innsbruck
- ASTAT (2006), Südtiroler Sprachbarometer 2004, BZ
- ASTAT (2015), Südtiroler Sprachbarometer 2014, BZ
- ASTAT-Info Nr.3/2016, Öffentlich Bedienstete 2014, Bozen
- Atz, Hermann (2013), Was ist dran am disagio der italienischen Volksgruppe? in: POLITIKA 13, Raetia, Bozen
- Atz, Hermann (2012), Gegeneinander. Nebeneinander oder Miteinander: Wie haben sich 40 Jahre Autonomiestatut auf das Zusammenleben der Volksgruppen in Südtirol ausgewirkt? in: POLITIKA 12, Raetia, Bozen
- Baratter, Lorenzo (2011), L'autonomia spiegata ai miei figli, Egon editore, Trento
- Baur Siegfried/Mezzalira Giorgio/Pichler Walter (2008), La lingua degli altri. Aspetti della politica linguistica e scolastica in Alto Adige-Südtirol dal 1945 ad oggi. F. Angeli, Mailand
- Baur, Siegfried (2000), Die Tücken der Nähe. Kommunikation und Kooperation in Mehrheits- und Minderheitensituationen, Alpha&Beta Verlag, Meran
- Baroncelli, Stefania (2015), Profili costituzionali del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali, Giapichelli Editore, Torino
- Benedikter, Thomas (2010): Wie könnte die Südtirol Autonomie ausgebaut werden? in: Matscher, F./Pernthaler, P./ Raffeiner, A. (Hg.): Ein Leben für Recht und Gerechtigkeit, Festschrift für Hans Richard Klecatsky zum 90.Geburtstag, Neuer Wissenschaftlicher Verlag Wien, S. 78-86.
- Benedikter, Thomas (2011), Südtirols Finanzen: Beginnen jetzt die mageren Jahre? in: POLITIKA 2011, Südt. Gesellschaft für Politikwissenschaft, RAETIA 2011, Bozen, S.339-366
- Benedikter, Thomas (2012), Moderne Autonomiesysteme - Eine Einführung in die Territorial-autonomien der Welt, Bozen (im Internet)
- Benedikter Thomas (Hg., 2012), Den Grundsätzen treu geblieben. Alfons Benediktors Wirken für Südtirol im Spiegel der Erinnerung, Prokopp&Hechensteiner, St. Pauls
- Benedikter, Thomas (Hg., 2014), Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie. Bürgerinnen und Bürger reden mit. SBZ-POLITIS, Bozen
- Benedikter, Alfons/Brugger, Peter/Dalsass, Joachim (1969), Südtirol vor der Entscheidung. Fragen und Antworten zu Paket und Operationskalender, Bozen, Broschüre
- Berloffa, Alcide (2004), Gli anni del Pacchetto. Ricordi raccolti da Giuseppe Ferrandi, Raetia, Bozen
- Bonell Lukas/Winkler, Ivo (Jänner 2010), Südtirols Autonomie, 10. Auflage, Autonome Provinz Bozen. Auch auf: <http://www.jugend.landtag-bz.org/de/downloads/>
- Brennerbasisdemokratie (2016), Positionspapier „Bildung und Schule“ zum Südtirol-Konvent, Brixen, URL: www.brennerbasisdemokratie.eu
- Bußjäger, Peter/Gamper Anna/Happacher, Esther/Woelk, Jens (2011), Der Europäische Verbund Territorialer Zusammenarbeit (EVTZ), Neue Chancen, Wien: Braumüller
- Carli, Massimo/Postal, Gianfranco/Toniatti, Roberto (2013), Proposte per l'approfondimento di possibili linee guida per il terzo Statuto di Autonomia, Autonome Provinz Trient
- Cerea, Gianfranco (2013), Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo. F. Angeli, Milano
- Commissione parlamentare per le questioni regionali (2014), Autonomie differenziate per un Paese variegato, Audizione del Prof. Oskar Peterlini, Rom, 26.6.2014
- Dominici, Caterina (2014), L'autonomia in Trentino - Percorso storico, legislativo, culturale e risvolti attuali dell'autonomia, Ed. Osiride, Rovereto
- Dubis, Klaus (2008), Das Recht auf den Gebrauch der Sprachen im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung, Südtiroler Bildungszentrum – Arbeitskreis Sprachen, EDK editore, Torriana
- Forcher, Michael (2006), Kleine Geschichte Tirols, Haymon, Innsbruck
- Frasnelli, Hubert (2000), Die Herrschaft der Fürsten. Macht, Zivilcourage und Demokratie in Südtirol, Wieser Verlag, Graz
- Michael-Gaismair-Gesellschaft/APOLLIS (2016), Ethische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft, Nomos Verlag, Baden-Baden, erscheint im Herbst 2016.
- Gehler, Michael (2012), Von der halben Autonomie zur inneren Selbstbestimmung, in: Obermair/Risse/Romeo (2012), Regionale Zivilgesellschaft in Bewegung, FOLIO Bozen/Wien, 325-342
- Giudiceandrea Lucio (2009), Spaesati. Italiani in Südtirol, Raetia, Bozen
- Giudiceandrea Lucio/Mazza Aldo (2012), Stare insieme è un'arte – Vivere in Alto Adige/Südtirol, Edizioni alpha-beta, Meran
- Giunta della Provincia Autonoma di Trento (2003), Prime proposte per il nuovo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, Trient
- Gudauner, Karl (2013), Zu Unrecht verteufelt. Eine Zwischenbilanz zum Proporz als Garantieinstrument, in: Pallaver (Hg.), POLITIKA 13 – Jahrbuch für Politik, Raetia, Bozen
- Haller, Max (2006), South Tyrol – An Economic or Political Success Story? in:
- Hartungen/Heiss/Pallaver/Romeo (Hg., 2006), Demokratie und Erinnerung – Festschrift für Leopold Steurer, Studienverlag Innsbruck, 131-154
- Happacher, Esther/Walter Obwexer (Hg.) (2013), 40 Jahre Autonomiestatut, Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, FACULTAS, Wien
- Happacher, Esther/Riz, Roland (2013), Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie, studia Universitätsverlag, Innsbruck
- Happacher, Esther (2012), Südtirols Autonomie in Europa, Jan Sramek Verlag, Wien
- Hilpold Peter (Hg.), Autonomie und Selbstbestimmung, Nomos – facultas, Wien
- Lampis, Antonio (2009), Autonomia e convivenza in Alto Adige, Istituto Pedagogico 2009, Bolzano
- Langer, Alexander (1996), Scritti sul Sudtirolo 1978-1995, a cura di Siegfried Baur/Riccardo Dello Sbarba, Alpha&Beta, Meran
- Lechner, Stephan/Mezzalira, Giorgio/ Spada Alessandra/Verdorfer, Martha (2013), Übergänge und Perspektiven. Landesgeschichte Band 3. Südtirol seit 1919, ATHE-SIA Bozen
- Marcantoni Marco (2013), Trentino e Sudtirolo - L'autonomia della convivenza, Trento
- Marcantoni, Marco/Postal Giorgio (2012), Il Pacchetto. Dalla Commissione dei 19 alla seconda autonomia del Trentino-Alto Adige, Fondazione Museo Storico del Trentino, Trento
- Marcantoni, Marco/Postal Giorgio/Toniatti Roberto (2011), Quarant'anni di autonomia 1971-2011, Franco Angeli, Milano
- Marko, Joseph/Palermo, Francesco/Woelk, Jens (ed., 2008), Tolerance through Law, Self-Governance and Group Rights in South Tyrol, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston
- Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk Jens (2005), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, EURAC, Nomos
- Masi, Benedetto (2012), Introduzione poco riverente nel mondo dei sudtirolesi, ARCA, Lavis
- Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hg. 2015), EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen. Handbuch, Verlag Österreich
- Open Democrat (2016), Überlegungen und Vorschläge zur Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol, URL: <http://opendemocrat.net/wp-content/uploads/2016/04/autonomiereform.pdf>
- Palermo, Francesco (2005), Rolle und Wesen der paritätischen Kommissionen und ihrer Durchführungsbestimmungen

- mungen, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/
Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk Jens
(2005), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die
Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/
Südtirol, EURAC, Nomos, 395-405
- Palermo, Francesco (2013), Regione, Province e forse
nuova Regione? in: POLITIKA 12, Jahrbuch für Politik,
RAETIA, Bozen, 183-197
- Palermo, Francesco (2012), Il futuro alla luce del pas-
sato, ALTO ADIGE, Bozen
- Pallaver, Günther (2005), Demokratie, Partizipation
und Kommunikation als Voraussetzung für eine unge-
teilte Autonomie, in: Jahrbuch des ital.-deutschen his-
torischen Instituts in Trient, XXXII, Il Mulino Bologna,
303-322
- Pallaver, Günther (2007), La democrazia consociativa
in Sudtirolo, in: Ferrandi G./Pallaver G., La Regione
Trentino/Alto Adige nel XX secolo, Trento, 499-525
- Pallaver Günther (2010), Vom ethnischen zum territo-
rialen cleavage, in POLITIKA 10, Raetia Bozen, 377-403
- Pallaver, Günther (2012), Südtirol – vom dissoziativen
zum assoziativen Konfliktlösungsmodell, in: Ober-
mair/Risse/Romeo, Regionale Zivilgesellschaft in Be-
wegung, FOLIO Bozen/Wien, 355-385
- Pallaver, Günther (2012), Transformationsprozesse
der Südtiroler Autonomie 1972-2012. Konfliktlö-
sungsmodell, Konkordanzdemokratie, Parteien. in:
POLITIKA 12, Raetia Bozen
- Payr, Julian von (2015), Die Auswirkungen der 2014
geplanten Verfassungsreform auf die Südtirol-Auto-
nomie, Universität Bozen
- Perathoner, Christoph/Hilpold Peter/Steinmair Walter
(Hg., 2016), Europa der Regionen, Springer
- Perini, Stefan (2015), Auf der Suche nach neuen
Gleichgewichten: Wirtschaftspolitik in Südtirol, in:
POLITIKA 15, Raetia Bozen
- Peterlini, Oskar (2000), Autonomie und Minderhei-
tenschutz in Trentino-Südtirol, Überblick über Ge-
schichte, Recht und Politik, Autonome Region Trenti-
no-Südtirol, Trient/Bozen
- Peterlini, Oskar (2008), Die Föderalismusentwicklung
in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderauto-
nomien am Beispiel der autonomen Region Trentino-
Südtirol, in: ZÖR 63 (2008), 189-265, Springer Verlag
- Peterlini, Oskar (2010): L'autonomia che cambia, Gli ef-
fetti della riforma costituzionale del 2001 sull'autonomia
speciale del Trentino Alto Adige Südtirol e le nuove com-
petenze in base alla clausola di maggior favore, Casa edit-
rice Praxis 3 Bolzano, S. 97-164.
- Peterlini, Oskar, (2012a): Südtirols Autonomie und die
Verfassungsreformen Italiens, Vom Zentralstaat zu föde-
ralen Ansätzen: die Auswirkungen und ungeschriebenen
Änderungen im Südtiroler Autonomiestatut, New Acade-
mic Press (ex Braumüller) Wien, S. 357-363
- Peterlini, Oskar (2012b), Steuerföderalismus in Italien,
Prokopp&Hechensteiner, St. Pauls
- Peterlini, Hans-Karl (2003), Wir Kinder der Südtirol-Auto-
nomie, FOLIO, Bozen/Wien
- Peterlini, Hans-Karl (2012), 100 Jahre Südtirol. Geschichte
eines jungen Landes, HAYMON, Innsbruck
- Rautz, Günther (2013), Die Südtirol-Autonomie als Mo-
dell für das Zusammenleben von Volksgruppen, in: Land
Kärnten, K. Dokumentation Band 28/29, Klagenfurt 2013
- Rautz, Günther/Toggenburg, Gabriel (2010), Das ABC des
Minderheitenschutzes in Europa, UTB Böhlau
- Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Disegno di Leg-
ge costituzionale N.32, d'iniziativa dei senatori Zeller e
Berger, „Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-
Alto Adige/Südtirol per L'attribuzione dell'autonomia in-
tegrale alle province autonome di Trento e Bolzano“, 15-
3-2013
- Senato della Repubblica, XVII Legislatura, DDL Senato n.
2220, „Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-
Alto Adige/Südtirol in materia di competenza legislativa
della regione e prov. aut. di Trento e Bolzano, 18.2.2016,
d'iniziativa di Zeller, Berger, Palermo, Fravezzi, Panizza, La-
niece, Tonini, Battista.
- Siegl, Walter (2010), Südtirols Autonomie in Europa. Be-
trachtungen eines Zeitzeugen, in Europäisches Journal für
Minderheitenfragen Nr.3/4-2010, 229-235
- Toniatti, Roberto (2001), L'evoluzione statutaria
dell'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol, in: Mar-
ko/Ortino/Palermo (a cura di), L'ordinamento speciale
della Provincia autonoma di Bolzano, CEDAM, Padua
- Solderer, Gottfried (2001), Das 20. Jahrhundert in Südti-
rol, Band IV und V, Raetia, Bozen
- Strobel, Thomas (2002), Dauerhafte und aktuelle Pro-
blemkomplexe in Südtirol/Alto Adige, GRIN Verlag Nor-
derstedt
- Volgger, Friedl (2014), Mit Südtirol am Scheideweg, 2.
überarbeitete Auflage, RAETIA, Bozen
- Volgger, Ruth Margit (2014), Über den Gebrauch der
deutschen Sprache bei den öffentlichen Dienstleistun-
gen in Südtirol. Theorie und praktische Anwendung.
Studienverlag Innsbruck
- Zeller, Karl (1989), Das Problem der völkerrechtlichen
Absicherung des Südtirol Pakets und die Zuständigkeit
des internationalen Gerichtshofs. Wien
- Autonomiekonvent Südtirols: <http://www.konvent.bz.it>
Blog Brennerbasisdemokratie: [www.brennerbasisde-
mokratie.eu](http://www.brennerbasisde-
mokratie.eu)
Portal der Europaregion: <http://europaregion.info>
- EURAC, Observatory on autonomy: [http://www.eurac.
edu](http://www.eurac.
edu)
- OSAR, Osservatorio di studi autonomistici regionali e
europei: <http://www.lanostraautonomia.eu>
- Lexbrowser des Südtiroler Landtags: [http://www2.
landtag-bz.org/de/datenbanken/akte/definition_su-
che_akt.asp](http://www2.
landtag-bz.org/de/datenbanken/akte/definition_su-
che_akt.asp)

Publikationen von POLITiS (Auswahl)

Thomas Benedikter (2012), **Moderne Autonomiesysteme. Eine Einführung in die Territorialautonomien der Welt.** Eurac Research, Bozen

Regionale Territorialautonomie ist ein Weg, der Minderheitenschutz und interne Selbstregierung im regionalen Rahmen verbindet, ohne Staatsgrenzen zu verändern. Neben einer theoretischen Einführung in das Konzept der Autonomie bietet der Band eine Reise durch die Welt der fast 60 heute operativen Autonomiesysteme weltweit. Es werden die Grundzüge der einzelnen Autonomien vorgestellt, typische Elemente herausgearbeitet, Erfolgsfaktoren abgeleitet und Entwicklungsperspektiven aufgezeigt. www.politis.it

Thomas Benedikter (2015), **Gaspedal und Bremse – Direkte Demokratie in Südtirol**, ARCA, Lavis

In Südtirol wird seit über 20 Jahren über direkte Demokratie diskutiert, doch die 2018 eingeführte Regelung auf Landesebene ist immer noch nicht zufriedenstellend. Das Werk erläutert in kompakter und anschaulicher Form Verfahren und Regeln, Wirkungsweise und Akteure der direkten Demokratie, geht auf Einwände gegen Volksabstimmungen ein und zeigt Möglichkeiten zur besseren Regelung dieser Rechte mit Bezug auf Südtirol auf.

Neubearbeitung 2020. Zum freien Herunterladen von www.politis.it

Thomas Benedikter (2014), **Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie – Bürgerinnen und Bürger reden mit.** POLITiS-SBZ, Bozen

Die Publikation sammelt die Beiträge von rund 30 Experten, die an dem Bildungsprojekt „Die Reform der Südtirol-Autonomie – BürgerInnen reden mit“ im Jahr 2013/14 mitgewirkt haben. Ziel des Projekts war es, mehr Interesse an diesem Reformvorhaben zu wecken, im Dialog mit Expertinnen einzelne Problemfelder zu vertiefen und den Austausch zwischen Bürgern aller Sprachgruppen zu fördern.

Zum freien Herunterladen von www.politis.it

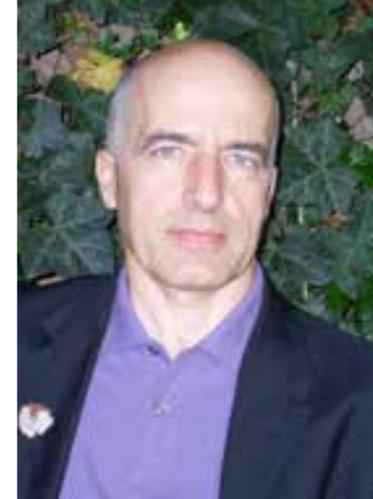
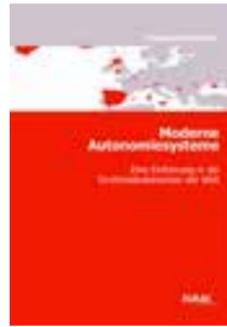
Paolo Michelotto/Thomas Benedikter (2014), **Die Gemeindepolitik mitgestalten – Ideen und Verfahren für die direkte Bürgerbeteiligung in der Gemeinde – Ein Leitfaden**, POLITiS, Bozen

Diese Publikation bietet einen Überblick über Verfahren der Bürgerbeteiligung, die in Südtirol, dem Trentino und in den Nachbarregionen im In- und Ausland bereits angewandt werden oder im Rahmen unserer Rechtsordnung eingeführt werden könnten. Meist wird auch ein Vorschlag für die rechtliche Regelung im Rahmen der Gemeindegliederung angeführt. Zum freien Herunterladen von www.politis.it.

Thomas Benedikter (2017), **La nostra autonomia oggi e domani - Proposte per il terzo Statuto del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo**, ARCA edizioni

Come si potrebbe ampliare l'autonomia? Ci sono alternative alla proporzionale? Abbiamo bisogno di una scuola bilingue? La „concordanza etnica“ nel governo provinciale potrebbe essere rafforzata? Quali nuovi diritti di partecipazione diretta dei cittadini andrebbero inseriti nello Statuto? Questi e altri aspetti centrali della nostra autonomia sono stati ripresi in questa pubblicazione di POLITiS.

Auch diese Version des vorliegenden Buchs kann frei heruntergeladen werden von: www.politis.it



Der Autor

Thomas Benedikter, Frangart, Wirtschaftswissenschaftler, Sozialforscher, Publizist, hauptamtlich in der politischen Bildung, Politikberatung und Publizistik tätig. Berufstätigkeit in der Landesverwaltung, in der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung, in der Berufsschule. Zusammenarbeit mit der EURAC für Projekte zur vergleichenden Autonomieforschung („Moderne Autonomiesysteme“), mit Menschenrechtsorganisationen (z.B. Gesellschaft für bedrohte Völker) und anderen Forschungsinstituten. Verschiedene Publikationen zu ethnischen Konflikten, Minderheitenrechtsfragen, zu Wirtschaft und Gesellschaft Südtirols und zur Bürgerbeteiligung und direkten Demokratie. Mitarbeiter verschiedener Zeitschriften. 2013 zusammen mit neun MitbegründerInnen Gründung des Studienkreises POLITiS.

Der Herausgeber

POLITiS (Politische Bildung und Studien in Südtirol) Eine lebendige Demokratie braucht kritisch denkende, fürs Gemeinwohl engagierte BürgerInnen, die mitreden und mitgestalten wollen. Auch deshalb der griechische Name *politís* = Bürger für diesen neuen Bildungs- und Forschungsträger. Mitwirken kann man besser, wenn man gemeinschaftlich das nötige Hintergrundwissen erstellen und reflektieren kann. Die Auseinandersetzung mit Machtverhältnissen schafft Entscheidungskompetenz und befähigt zu qualifiziertem, politischem Engagement. Dafür kann POLITiS als freie bürgerschaftliche Organisation wichtige Hilfestellung bieten. POLITiS ist ein unabhängiger, dem Gemeinwohl verpflichteter Verein, der vor allem nicht dominanten Gruppen unserer Gesellschaft Hilfestellung bieten soll. POLITiS will das bestehende Angebot an politischer Bildung ergänzen und BürgerInnen eine Anlaufstelle bieten für:

- Forschung zu aktuellen, die Südtiroler Gesellschaft betreffenden Fragen auf sozial-, wirtschafts- und politikwissenschaftlichem Gebiet,
- Publikationen, öffentliche Veranstaltungen, Politikberatung für Bürgerinitiativen und politisch aktive Einzelne und Organisationen,
- eine breite Palette von Tätigkeiten politischer Bildung für verschiedene Zielgruppen.

www.politis.it