

Alice Engl
Günther Pallaver
Elisabeth Alber

POLITIKA 2016

Alice Engl
Günther Pallaver
Elisabeth Alber

POLITIKA 2016

Südtiroler Jahrbuch für Politik
Annuario di politica dell'Alto Adige
Anuar de politica dl Südtirol

Die Gemeinden der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino

Partizipation, Zusammenarbeit, Finanzierung.
Ein Vergleich.

I comuni dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino

Partecipazione, collaborazione, finanziamento.
Un confronto.

Mit freundlicher Unterstützung der Abteilung Deutsche Kultur in der Südtiroler Landesregierung,
der Region Trentino-Südtirol sowie der Stiftung Südtiroler Sparkasse

Publicato con il contributo della Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Cultura italiana –
Ufficio educazione permanente, biblioteche ed audiovisivi, della Regione Trentino-Alto Adige e
della Fondazione Cassa di Risparmio

AUTONOME
PROVINZ
BOZEN
SÜDTIROL



PROVINCIA
AUTONOMA
DI BOLZANO
ALTO ADIGE



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



© politika, Bozen 2016

Herausgegeben von politika – Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft

A cura di politika – Società di Scienza Politica dell'Alto Adige

Dat ora da politika – Società de scienza politica de Südtirol

Grafisches Konzept | Concetto grafico | Cunzet grafich: Dall'O & Freunde

Übersetzung | Traduzione | Traduzion: Bruno Ciola, Valentino Liberto (Italienisch), Greta Klotz (Deutsch),

Jürgen Runggaldier (Ladinisch)

Druckvorstufe | Prestampa | Prestampa: Typoplus

Druck | Stampa | Stampa: Printed in Europe

ISBN 978-88-7283-558-6

www.raetia.com

www.politika.bz.it

Editorial

Alice Engl/Günther Pallaver/Elisabeth Alber _____ 9

Essay: Kritische Bewertung des Jahres 2015

Saggio: Valutazione critica dell'anno 2015

Greta Klotz/Valentino Liberto: Veränderung – um welchen Preis?
Cambiamento – a quale prezzo? _____ 15

**Die Gemeinden der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino
Partizipation, Zusammenarbeit, Finanzierung. Ein Vergleich.**

I comuni dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino

Partecipazione, collaborazione, finanziamento. Un confronto.

Alice Engl/Günther Pallaver/Elisabeth Alber: Die Gemeinden
der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: gesellschaftspolitische
Herausforderungen und institutionelle Innovation
I comuni dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino: sfide di
politica sociale e innovazioni istituzionali _____ 41

Gemeinden: Institutionelle Rahmenbedingungen

Comuni: il quadro istituzionale

Esther Happacher/Maria Bertel: Die Zuständigkeiten der Gemeinden
in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino _____ 51

Elisabeth Peterlini: Der Rat der Gemeinden. Von schwammigen
beratenden Funktionen zum politischen Gewicht in der Landespolitik _____ 73

Gemeinderatswahlen und politische Partizipation

Elezioni comunali e partecipazione politica

Hermann Atz/Günther Pallaver: Kommunalwahlen in Südtirol:
Parteienverdrossenheit und Zunahme des Wettbewerbs _____ 89

Marco Brunazzo: Le elezioni comunali in Trentino nel 2015:
lo stato di salute dei partiti locali _____ 113

<i>Ferdinand Karlhofer</i> : Die Tiroler Gemeindewahlen 2016	127
<i>Klaudia Resch</i> : Frauen in der institutionellen Gemeindepolitik in Südtirol. Die Gemeinderatswahlen 2015 in Südtirol	145
<i>Alessia Donà</i> : Le elezioni amministrative in provincia di Trento del maggio 2015: quali i risultati per la rappresentanza politica femminile?	159
<i>Reinhold Gärtner</i> : Frauen in der Tiroler Kommunalpolitik	175
<i>Verena Wisthaler</i> : Politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in den Südtiroler Gemeinden	181
<i>Gracy Pelacani</i> : Strumenti e sedi di partecipazione politica degli stranieri alla vita pubblica locale in Italia e nella Provincia autonoma di Trento	197
<i>Reinhold Gärtner</i> : Integration durch Partizipation. Akteure mit Migrationshintergrund in der kommunalen Politik Tirols	209
<i>Günther Pallaver/Marco Brunazzo</i> : Democrazia diretta a livello comunale. Tirol, Alto Adige e Trentino a confronto	221
<i>Elisabeth Alber/Annika Kress</i> : Theorie und Praxis partizipativer Demokratie in den Gemeinden der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino	245

Finanzierung, Kooperation und Fusionen von Gemeinden

Finanziamento, cooperazione e fusione di Comuni

<i>Josef Bernhart/Peter Decarli/Andreas Januth/Kurt Promberger</i> : Die finanzielle Situation der Gemeinden in Südtirol und Tirol. Eine vergleichende Analyse der Gemeindehaushalte	261
<i>Umberto Galmarini</i> : La finanza locale nella Provincia autonoma di Trento	285
<i>Günther Pallaver</i> : Kooperation statt Fusion. Interkommunale Zusammenarbeit in Südtirol	299
<i>Sara Parolari/Martina Trettel/Alice Valdesalici</i> : Innovazione istituzionale in Trentino. Soluzioni e prospettive	311
<i>Niklas Sonntag</i> : Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenlegungen in Tirol. Rechtliche Rahmenbedingungen und Praxis	323
<i>Carolin Zwilling/Johanna Mitterhofer</i> : Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden in der Europaregion	339

Panorama

Hofmann, Rainer/Angst, Doris/Lantschner, Emma/Rautz, Günther/Rein, Detlev (Hg.): Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar. (Rezensioniert von Katharina Crepaz) _____ 357

Innerhofer, Joachim/Mayr, Sabine: Mörderische Heimat. Verdrängte Lebensgeschichten jüdischer Familien in Bozen und Meran. (Rezensioniert von Karl Heiden) _____ 360

Autorinnen und Autoren

Autori _____ 364

Editorial

Vorwort

Politika, das Jahrbuch der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft, erscheint seit 2009 und hat sich innerhalb der politikwissenschaftlich interessierten Leserschaft in Südtirol, aber auch im deutschsprachigen Ausland und im restlichen Italien einen fixen Platz erobert. Nach sieben erfolgreichen Ausgaben leiten wir mit der vorliegenden achten einen grafischen und inhaltlichen Neustart ein.

Zu Grafik und Aufbau: Das Jahrbuch bekommt ein neues Cover und wird schlanker. Zwecks Lesbarkeit werden die einzelnen Beiträge kürzer ausfallen, vor allem entfällt die Rubrik „Die Ereignisse des Jahres“. Der zweisprachige Jahresrückblick war immer mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden, hat sehr viel Platz eingenommen und die Übersetzungskosten nach oben getrieben. Bei allem Interesse dieser Rubrik gegenüber haben uns diese drei Gründe dazu veranlasst, in Zukunft auf den Jahresrückblick zu verzichten. Die Rückblicke der Medien sowie die Möglichkeit, über Suchmaschinen die gewünschten Informationen zu finden, sind heute ohnedies gegeben.

Aus Kostengründen entfallen in Zukunft auch die dreisprachigen Abstracts in deutscher oder italienischer, ladinischer und englischer Sprache. Da wir davon ausgehen, dass die Südtiroler Leserinnen und Leser des Jahrbuchs beide Landessprachen beherrschen, genügt für jene, die entweder deutsch oder italienisch nicht verstehen, eine englische Zusammenfassung. Wir bedauern allerdings, aus Kostengründen auf die ladinischen Abstracts verzichten zu müssen. Für uns ist es immer Ausdruck der Wertschätzung gegenüber der kleinsten Minderheit in Südtirol gewesen, auch die ladinische Sprache „zu Wort“ kommen zu lassen. Worauf wir jedoch nicht verzichten möchten, ist das ladinische Vorwort. Eine symbolische, aber für uns äußerst wichtige Geste.

Das Jahrbuch wird künftig mit der Rubrik „Panorama“ schließen, in der Rezensionen, Hinweise, Kurzberichte und andere interessante Nachrichten Platz finden.

Zur inhaltlichen Neuausrichtung: Bislang hat sich Politika vor allem mit südtirolspezifischen Themen beschäftigt (wenn auch nicht ausschließlich). Das wird auch in Zukunft so bleiben, aber die Sichtweise wird vergleichend ausgeweitet, wie das etwa bei Landtagswahlen bereits erfolgt war, um einen höheren Erkenntniswert zu

erhalten. Damit beginnt bereits diese Ausgabe, die sich mit Kommunalpolitik im Bundesland Tirol sowie in den Autonomen Provinzen Bozen und Trient beschäftigt. Ausgangspunkt für die Beschreibung und Analyse der Kommunalpolitik in den drei Mitgliedsländern der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino sind die Kommunalwahlen vom Mai 2015 (Südtirol und Trentino) und vom Februar 2016 (Tirol).

Alice Engl, Günther Pallaver, Elisabeth Alber

Prefazione

Politika, l'annuario della Società di Scienza Politica dell'Alto Adige, viene pubblicato dal 2009 e vanta un pubblico di affezionati lettori interessati alle scienze politiche non solo in Alto Adige, ma anche nei paesi esteri germanofoni e nel resto d'Italia. Dopo sette edizioni di successo, l'annuario si presenta all'appuntamento di questa ottava edizione rinnovato nei contenuti e nella veste grafica.

Per quanto riguarda la composizione e la veste grafica, l'annuario è proposto in una nuova copertina e con una struttura più snella. Per migliorare la leggibilità, si è deciso di ridurre la lunghezza degli articoli e di eliminare la rubrica "Gli avvenimenti dell'anno". La retrospettiva bilingue sull'anno trascorso, infatti, ha sempre richiesto un notevole dispendio di tempo nella preparazione, oltre a occupare molto spazio e a far lievitare i costi di traduzione. Questi tre motivi ci hanno indotti a rinunciare in futuro alla retrospettiva annuale, nonostante l'interesse che questa rubrica ha sempre suscitato tra i nostri lettori. D'altronde, le retrospettive proposte dagli organi di stampa e la possibilità di reperire le informazioni desiderate attraverso i motori di ricerca rappresentano già oggi una valida alternativa alla rubrica.

Per ragioni economiche si dovrà rinunciare anche agli abstract trilingui in tedesco o italiano, ladino e inglese. Dando per scontato che le lettrici e i lettori altoatesini dell'annuario padroneggino entrambe le lingue ufficiali della regione, riteniamo che una sintesi in lingua inglese sia sufficiente per gli altri lettori che non conoscono il tedesco o l'italiano. È tuttavia con rammarico che ci troviamo costretti, per motivi di costi, a rinunciare agli abstract in lingua ladina. "Dare voce" anche alla lingua ladina, infatti, è sempre stato per noi un modo per esprimere la nostra stima nei confronti della più piccola minoranza dell'Alto Adige. Una cosa a cui però non intendiamo rinunciare è la premessa in ladino: un gesto simbolico ma per noi estremamente importante.

In futuro l'annuario si concluderà con la rubrica "Panorama", in cui troveranno posto recensioni, suggerimenti, brevi resoconti e altre notizie interessanti.

Quanto ai nuovi contenuti, finora Politika si è occupato soprattutto, anche se non esclusivamente, di tematiche specifiche legate al contesto altoatesino. Sarà così anche in futuro, ma la prospettiva sarà relativamente ampliata, come è già avvenuto in occasione del rinnovamento del Consiglio provinciale, in modo da conferire alla

rivista un più elevato valore conoscitivo. Questo nuovo orientamento è già visibile a partire da questa edizione, che è dedicata alla politica comunale nel Land Tirolo e nelle Province autonome di Trento e Bolzano. Il punto di partenza per la descrizione e l'analisi della politica comunale nelle tre regioni che formano l'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino sono le elezioni comunali del maggio 2015 (Alto Adige e Trentino) e del febbraio 2016 (Tirolo).

Alice Engl, Günther Pallaver, Elisabeth Alber

Paroles danora

Politika, l anuer dla sozietà de scienza pulitica de Südtirol, vën publichedà dal 2009 incà y la vën lieta da letëures nteressei ala pulitica sibe dl Südtirol che dl mond de rujeneda tudëscia y de d'otra regions dla Talia. Do set ani de suzes uniral fat, cun l'utava edizion, mudazions sibe de grafica che de cuntenut.

N cont de grafica y de cuntenut: l anuer giapa n cuiertl nuef y sarà manco gros. Per se fé plu saurì a liejer sarà i articuli plu curc y l unirà tëtut demez la rubrica “Avenimënc dl ann”. Chësta rubrica te doi rujenedes fova for lieda a n gran mpëni, ova tëtut ite na gran lerch y auzà i cosc dla traduzions. Tenian cont dl nteres che chësta rubrica ova, fova chësta trëi gaujes a nes purté ala dezijion de renunzië da sën inant a ti dé na udleda al ann passà. Al didancuei iel te uni cajo mesun ti cialé a cie che l ie suzedù tres i media y n possa saurì nce se nuzé dla mascins da crì su.

Per gauja di cosc toma da sën inant nce demez i abstract te trëi rujenedes: tudësch o talian, ladin y nglëisc. Davia che nëus son de chëla che i letëures dl Südtirol cunësc bën l tudësch y l talian, iel per chëi che sà mé l tudësch o l talian assé ti fé l ressumé per nglëisc. L nes displej messëi renunzië, per gauja di cosc, al ressumé ladin. Per nëus fovel for n sëni de stima de vieres dla mendranza plu pitla dl Südtirol, pudëi ti dé na lerch nce ala rujeneda ladina. Nia renunzië ulons ala paroles danora per ladin. N sëni simbolich, ma per nëus de gran mpurtanza.

L anuer fina da sën inant via cun la rubrica “Panorama” ulache l sarà lerch per rezencions, referimënc, relazions curtes y de d'otra informazions de nteres.

N cont dla mudazions dl cuntenut: Nchin sën se ova Politika dat ju cun argumënc spezifics dl Südtirol (nce sce nia mé). Chësc resta nce tl daunì nscila, mé che n jirà a ti njunté na cumpunëta de cunfront per tré ora cunescënzes mplu, coche l ie bele suzedù n cont dla veles dl Cunsëi provinziel. Cun chësc mët bele man chësta edizion, che se dà ju cun la pulitica cumenela tl Bundesland Tirol y tla provinzie auto-nomes de Bulsan y Trënt. Pont de scumenciamënt per la descizion y la analisa dla pulitica cumenela di trëi cumëmbri dla Euregio Tirol-Südtirol-Trentin ie la veles de chemun de mei dl 2015 (Südtirol y Trentin) y de fauré dl 2016 (Tirol).

Alice Engl, Günther Pallaver, Elisabeth Alber

Essay: Kritische Bewertung des Jahres 2015
Saggio: Valutazione critica dell'anno 2015



Greta Klotz/Valentino Liberto

Veränderung – um welchen Preis? Cambiamento – a quale prezzo?

Change – at what cost?

Abstract The political year 2015 was shaped by supranational conflicts and crises. Several issues revealed how difficult it is to reach a consensus at the European level. Certainly, the biggest challenge for the European Union was, and still is, the refugee and asylum policy. The dispute about how to handle this crisis as well as the (temporary) closing of internal borders increasingly called the values of the European community into question. These same challenges must also be faced by the European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino. In addition to the predominant social transformations that took place, 2015 was also a year of important political and institutional changes. After the ‘year of massive loss of trust’, the question arose as to how political actors and institutions could win back the voters’ confidence. At both the national and local levels, important reforms were introduced with the aim of rendering the Italian state and the Autonomous Province of Bozen/Bolzano more efficient and competitive. After several setbacks, this dynamism, together with the political style of Italian Prime Minister Matteo Renzi and South Tyrolean Governor Arno Kompatscher, now connote progress. Several reforms have been introduced, including amendments to the Italian electoral law and the Italian Constitution. A reform of the autonomy statute for South Tyrol and Trentino is underway as well. We cannot predict the long-term consequences of today’s reforms, nor the risks they will entail. In view of the upcoming social, political and institutional changes, the close collaboration of South Tyrol within Europe seems fundamental, especially with the Autonomous Province of Trento. This would only be possible, however, if the political changes meet with the approval of the most important stakeholders in this constellation: the citizens themselves.

1. Ein (un-)sicheres Europa

Das politische Jahr 2015 ließ ein gewisses Gefühl von Unsicherheit zurück. Im europäischen Kontext war es ein Jahr der politischen Krisen und supranationalen Konflikte. Es waren in erster Linie die Griechenlandkrise, die Flüchtlingsströme aus Syrien und Nordafrika und die Bedrohung eines möglichen Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (*Brexit*), welche Europa an den Rand einer Existenzkrise führten. Die Krisen offenbarten ideologische Diskrepanzen und die Schwierigkeit der Kompromissfindung auf europäischer Ebene. Die islamistisch motivierten Terroranschläge vom 7. Jänner in der Redaktion der französischen Satierezeitschrift „Charlie Hebdo“ und am 13. November in der Innenstadt von Paris ließen die europäischen Staatsoberhäupter im Kampf gegen den Terrorismus zwar zeitweise wieder näher zusammenrücken, doch die politischen Reibungsflächen blieben. Die primären Konfliktpunkte des vergangenen Jahres waren zweifellos die Flüchtlings- und Asylpolitik. Italien stand durch die Bootsankünfte von aus Nordafrika kommenden Flüchtlingen in Lampedusa schon seit Ende 2014 vor großen Herausforderungen. Umso mehr fordert die Migrationswelle aber die EU als Gemeinschaft, bestehende Regelungen anzupassen und rechtlich sichere Wege nach Europa zu schaffen. Der Konflikt zum Umgang mit den Asylbewerbern führte so weit, dass mit der (zeitweisen) Schließung von Binnengrenzen auch das Konzept des freien Binnenpersonenverkehrs und auch die europäische Wertegemeinschaft zunehmend in Frage stehen. Eine Herausforderung, die auch vor der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino nicht Halt machte und machen wird.

In Südtirol wurden die Bahnhöfe von Bozen und am Brenner Anfang des Jahres 2015 zum Symbol für die Flüchtlingsproblematik. Als eine Station der Flüchtlingsroute von Süditalien nach Mittel- und Nordeuropa wurde die Brennerachse zum Durchzugsort. Freiwillige und karitative Organisationen versorg(t)en an den Bahnhöfen bis zu 150 Menschen pro Tag (vgl. Autonome Provinz Bozen/EURAC 2015). Eine solch hohe Anzahl an durchreisenden Flüchtlingen war für Südtirol ein neues Phänomen, dementsprechend unorganisiert und untätig reagierten die Behörden in den ersten Wochen. Zu den Transitflüchtlingen, die durch Südtirol reisen, aber sich nicht niederlassen, kam im Laufe des Jahres eine weitere Herausforderung hinzu: Gemäß dem nationalen Verteilungsschlüssel wurden Südtirol 0,9 Prozent (900) der italienischen Asylantragssteller zugewiesen, die von der Landesregierung auf 14 Aufnahmeeinrichtungen in mehreren Gemeinden verteilt wurden bzw. werden. Während ein Teil der Bevölkerung der neuen globalen Herausforderung der Flüchtlingsaufnahme offen und solidarisch begegnete (*refugees welcome*), gab es auch jene

1. Un'Europa più (in)sicura

L'anno politico 2015 ci lascia con un certo senso di insicurezza. Nel contesto europeo è un anno di conflitti e crisi sovranazionali. Le conseguenze delle politiche di *austerità* sulla Grecia, i flussi di migranti da Siria e Nordafrica, la minaccia di un'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea (*Brexit*), rivelano difficoltà nella ricerca di un compromesso a livello comunitario: discrepanze ideologiche tali da mettere a rischio l'esistenza stessa dell'idea di Europa. A seguito degli attacchi terroristici di matrice islamica del 7 gennaio alla redazione del giornale satirico francese *Charlie Hebdo* e del 13 novembre nel centro di Parigi, i primi ministri e i capi di Stato del continente si ritrovano nuovamente uniti nella condanna al terrorismo, mettendo per un attimo da parte i punti di attrito. Attriti emersi in particolare attorno alle politiche di accoglienza di profughi, rifugiati e richiedenti asilo. In Italia, l'emergenza per gli sbarchi a Lampedusa di profughi provenienti dalle coste libiche cresce a partire dal 2014. L'ondata migratoria verso l'Europa mette a dura prova la Comunità Europea, che protegge le frontiere esterne dell'Unione, ma esita nel creare un accesso sicuro e legale per i richiedenti asilo e rifugiati che fuggono da conflitti e crisi globali. L'incapacità di trovare una soluzione comune a livello sovranazionale conduce a iniziative unilaterali di alcuni stati membri, dalla reintroduzione dei controlli di frontiera sino alla chiusura dei confini interni: la sospensione temporanea della libera circolazione nell'area Schengen mette in discussione uno dei pilastri fondativi dell'UE. Un rischio che pure l'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino non ha potuto ignorare né potrà permettersi di sottovalutare, girandosi dall'altra parte.

In Sudtirolo, le stazioni ferroviarie di Bolzano e del Brennero rientrano sin dall'inizio del 2015 tra i principali epicentri della crisi dei rifugiati in Europa. Sull'asse del Brennero transita il flusso di migranti proveniente dal Mediterraneo diretto verso l'Europa del nord. Volontari e organizzazioni caritatevoli assistono circa 150 persone ogni giorno (cfr. Autonome Provinz Bozen/EURAC 2015). Un così alto numero di profughi rappresenta per il Sudtirolo un fenomeno completamente nuovo: nelle prime settimane dell'emergenza, la reazione delle istituzioni è difatti lacunosa e insufficiente. Al problema dei migranti di passaggio sul territorio sudtirolese, nel corso dell'anno si aggiunge poi un'altra urgenza da affrontare: secondo i criteri di distribuzione stabiliti a livello nazionale, la Provincia di Bolzano deve ospitare lo 0,9 per cento (900 persone) dei richiedenti asilo in Italia, che la giunta provinciale colloca in 14 centri di accoglienza. Una parte della popolazione si apre alla solidarietà (*refugees welcome*), mentre si alzano voci di protesta che esprimono risentimento, preoccupazione e paura (*stop invasione*). Tale forte polarizzazione, venuta alla luce sempre

Stimmen, die von Ressentiments, Sorgen und Ängsten getrieben wurden (*stop invasion*). Die massive Polarisierung, welche durch die Flüchtlingsthematik in Südtirol dieses Jahr häufig zum Vorschein kam, war nicht nur ein Phänomen innerhalb der Zivilgesellschaft, sondern auch der politischen Parteien. Die gesellschaftlichen Wandlungsprozesse im Zuge von Migration und Integration trafen auf ein Europa, in das ein Teil der Bürger das Vertrauen schon längst verloren hat. Dies belegen Umfragen zur öffentlichen Meinung¹ gleichwohl wie der Vormarsch der rechtspopulistischen Parteien in Österreich, Frankreich und Italien.

Abgesehen von den gesellschaftlichen Veränderungsprozessen war das vergangene Jahr auch eines der institutionellen und politischen Veränderungen. Nach einem „Jahr des massiven Vertrauensverlusts“ (Pallaver 2015, 24) stellte sich die Frage, wie das Vertrauen in die politischen Akteure und Institutionen wieder zurückgewonnen werden könne. Im besten Falle geschieht dies durch eine Erneuerung, denn Krisen können auch als Chance gewertet werden (vgl. Pallaver 2015, 48). Mehr wie von effektiven Erneuerungen kann rückblickend zumindest von einer Reihe von stattgefundenen Veränderungen gesprochen werden. Auf nationaler wie auch auf lokaler Regierungsebene wurden wirtschaftliche und politische Reformen eingeleitet, die den Staat bzw. das Land effizienter und wettbewerbsfähiger machen sollten. Die Reformen, welche Ministerpräsident Matteo Renzi in Rom und der Landeshauptmann Arno Kompatscher in Südtirol eingeleitet haben, hinterlassen dabei den Eindruck, dass nach Skandalen und Rückschlägen endlich etwas vorangebracht wird. Der Tatendrang beider politischer Leader suggeriert Fortschritt, ihr politischer Stil – anders als der ihrer jeweiligen Vorgänger – tut sein Übriges. Zweifellos wurden wichtige Reformen durchgeführt, einige waren gut, andere weniger, doch es reicht nicht nur aus, Reformen zu machen – sie müssen auch gut gemacht werden (vgl. Pasquino 2015).

2. Je weniger wir wählen, desto besser?

2015 war das zweite Jahr der von Matteo Renzi angeführten Regierung PD-Nuovo Centrodestra. Renzi hatte – wohlgemerkt ohne vorhergegangenen Wahlsieg – eine Große Koalition gebildet, wie vor ihm schon Enrico Letta (PD) und Mario Monti. Mit dem Niedergang von Berlusconi's Mitte-rechts-Regierung sowie dem zeitgleichen Aufstieg des Movimento 5 Stelle (M5S) begann in Italien die Zeit der „Regierungen des Staatspräsidenten“ (Pasquino 2015) bzw. der „technisch-exekutiven Regierungen“ und der Großen Koalitionen, die ihrerseits Aufgaben nur ausführen und die Einbindung des Volkes vermeiden (vgl. Zagrebelsky 2015). Monti hatte seine

più spesso in Sudtirolo attorno al tema della migrazione, non investe solamente la società civile, ma si riscontra anche nella dialettica tra i partiti politici. I flussi di migranti, i processi di integrazione e le trasformazioni sociali in atto giungono in un momento di forte sfiducia delle cittadine e dei cittadini europei verso le istituzioni centrali. Lo dimostrano i sondaggi d'opinione¹ così come l'avanzata dei partiti della destra populista in Austria, Francia e Italia.

Oltre che da predominanti trasformazioni della società, il 2015 è contraddistinto da importanti cambiamenti istituzionali e politici. Dopo l'anno della “massiccia perdita di fiducia” (Pallaver 2015, 26) ci si è posti la questione su come partiti e istituzioni possano riconquistare la fiducia perduta. Nel migliore dei casi ciò avviene attraverso forme di rinnovamento, in quanto le crisi possono essere considerate anche un'opportunità (cfr. Pallaver 2015, 49). Più che di effettivo rinnovamento, a posteriori si può dire che siano avvenuti perlomeno una serie di cambiamenti. A livello governativo sia nazionale che locale sono state avviate riforme economiche e politiche, con l'obiettivo di rendere rispettivamente lo Stato e la Provincia più efficienti e competitivi. Le riforme introdotte lo scorso anno dal presidente del Consiglio dei ministri italiano Matteo Renzi e dal presidente della Provincia autonoma di Bolzano Arno Kompatscher danno l'impressione che – dopo innumerevoli scandali e passi falsi – finalmente si muova qualcosa. Il dinamismo di entrambi i leader suggerisce progresso; il resto lo fa lo stile politico, così diverso dai predecessori. Di sicuro riforme importanti sono state fatte, alcune bene e altre male – in quanto non basta fare le riforme, occorre farle bene (cfr. Pasquino 2015).

2. Meno si vota, meglio è?

Il 2015 è il secondo anno di vita dell'esecutivo Pd-Nuovo CentroDestra (Ncd) guidato da Matteo Renzi. Al pari dei predecessori alla presidenza del Consiglio Enrico Letta (Pd) e Mario Monti, Renzi ha formato un governo “di larghe intese” senza previa legittimazione elettorale, ovvero senza vittoria alle elezioni. La crisi del centrodestra berlusconiano e la contemporanea ascesa del Movimento 5 Stelle hanno dato vita a “governi del presidente” della Repubblica (Pasquino 2015) ovvero a “governi tecnico-esecutivi” e di “grande coalizione” che sono esecutori di compiti che rifuggono le consultazioni popolari (cfr. Zagrebelsky 2015). Monti definì il suo “un governo senza voti che fa le riforme” (Sky Tg24 2013): i mercati e le istituzioni finanziarie europee ed internazionali che spingono per ridurre i governi del Sud Europa in “esecutivi”, trasformando il momento elettorale da linfa della democrazia

Regierung einmal als „nicht gewählte Regierung, aber eine, die Reformen durchführt“ bezeichnet (Sky Tg24 2013). Es sind die internationalen Finanzmärkte und -institutionen, welche die südeuropäischen Länder drängen, sich auf „technische“ Regierungen zu beschränken, womit sich der Moment der Wahl von der Essenz der Demokratie zu einem potentiellen Hindernis wandelt (vgl. Zagrebelsky 2015). Eine politische Situation, die vom italienischen Sänger Daniele Silvestri in seinem Lied *Quali Alibi* mit folgenden Worten treffend beschrieben wurde:

„Mi era sembrato di notare un fatto poco chiaro / come una specie di governo, ma di terza mano / con un programma mai approvato, che però seguiamo / neanche posso non votare, perché non votiamo.“²

Der erste große Test für Renzi nach seinem Erfolg bei den Europawahlen 2014 waren die Regionalwahlen im Mai 2015. Der PD schaffte es, den Mitte-rechts-Parteien Kampagnen zu entziehen, musste aber umgekehrt in Ligurien den Präsidenten abtreten, was unter anderem auf das starke Ergebnis der Lega Nord (20%³) sowie die unabhängige Kandidatur der Linken zurückzuführen war (10%). Das wichtigste Fazit der Wahlen aber war der starke Rückgang der Wahlbeteiligung, welche bei nur 52 Prozent und im Durchschnitt 10 Prozentpunkte hinter jener vor fünf Jahren lag. Noch eklatanter war die Verringerung in den „roten“ Regionen (-12% Toskana, -13% Marken), die immer „hellroter“ werden (Diamanti 2015). Lieber als den PD bzw. den PdR „*partito di Renzi*“ (Diamanti 2015) zu wählen, blieben die Mittel-links-Wähler dieses Mal den Wahlurnen fern. Dieser steigende Verzicht auf das demokratische Grundrecht der Stimmabgabe zeigt, wie sehr die Frustration und Unzufriedenheit mit der Demokratie inzwischen verinnerlicht ist (vgl. Zagrebelsky 2015). Die Stimmenthaltung nimmt zu, es wird weniger gewählt, hinzu kommen parlamentarische Mehrheiten ohne Wahllegitimation und, im Zuge der anstehenden Reformen, Parlamente mit Senatoren, die nicht direkt gewählt werden. Die Wahl wird somit zu einem unvorhersehbaren „Sprung ins Leere“ (Diamanti 2015).

In der Zwischenzeit vertrat der Premierminister die *#votabuona* – um sich einem der häufigen *hashtags* von Renzi zu bedienen – und propagierte die Verdienste seiner Reformen unter diversen Mottos im Internet (*#buonanno*, *#ventiquattro mesi di governo*). Dazu gehören die Verfassungsreform, insbesondere die Abschaffung des Senats, die Verabschiedung des *Italicum*, die Verringerung der Arbeitslosigkeit dank des *Jobs Act*, die Abschaffung der Steuern TASI und IMU auf die Erstwohnung ab Anfang 2016, die Übernahme von mehr Lehrern in der Stammrolle mit Hilfe des erst kürzlich verabschiedeten Gesetzes der *Buona Scuola* sowie der weltweite Erfolg der Mailänder EXPO. Obwohl es sich teilweise um „wirre und beschränkte“ Reformen handelt, meint der Philosoph Massimo Cacciari, sei „alles

a potenziale intralcio (cfr. Zagrebelsky 2015). Una situazione politica recepita addirittura dal *refrain* di una canzone popolare, “Quali alibi”, interpretata dal cantante Daniele Silvestri:

“Mi era sembrato di notare un fatto poco chiaro / come una specie di governo, ma di terza mano / con un programma mai approvato, che però seguiamo / neanche posso non votare, perché non votiamo”.²

Il rinnovo di sette consigli regionali nel maggio 2015 è il primo test elettorale per l’agenda delle riforme di Renzi, dopo il grande consenso ottenuto alle elezioni europee del 2014. Se il Pd toglie la Campania al centrodestra, in Liguria il centrodestra strappa la presidenza della regione al centrosinistra, grazie alla Lega Nord al 20 per cento³ e a una candidatura autonoma della sinistra che sfiora il 10 per cento. Crolla l’affluenza, ferma al 52 per cento e mediamente di 10 punti percentuali inferiore a cinque anni prima, più accentuata nelle “regioni rosse” che diventano sempre più “rosa-pallido” (Diamanti 2015). Piuttosto che votare il Pd, ovvero il PdR “partito di Renzi” (Diamanti 2015), l’elettore di centrosinistra preferisce disertare le urne. La rinuncia all’esercizio del voto come diritto democratico dimostra che la frustrazione della democrazia è interiorizzata (cfr. Zagrebelsky 2015). L’astensionismo aumenta e si vota “di meno”, con maggioranze parlamentari prive di legittimazione elettorale e, a riforme costituzionali ultimate, con senatori non direttamente elettivi. Il voto diventa così un “salto nel vuoto” imprevedibile (Diamanti 2015).

Nel frattempo, Matteo Renzi sostiene la “#voltabuona” – per usare uno degli *hashtag* lanciati dal premier – ed elenca i meriti delle sue riforme attraverso le slide “#buonanno” di fine 2015 e “#ventiquattro mesi di governo”: riforma della Costituzione con l’abolizione del Senato vigente e approvazione della nuova legge elettorale *Italicum*; calo della disoccupazione grazie al *Jobs Act*; TASI e IMU sulla prima casa abolite a partire dal 2016; insegnanti precari assunti di ruolo con la legge *Buona Scuola* appena approvata; “successo planetario” per l’EXPO di Milano sull’alimentazione. Pur essendo un riformismo “arruffone e limitato”, “qualsiasi cosa è meglio dell’immobilismo” sostiene il filosofo Massimo Cacciari (Jozsef 2016). Nonostante le riforme, però, l’economia italiana sembra di nuovo rallentare (cfr. ISTAT 2016a; OCSE 2016). Unico dato in significativa crescita è la fiducia dei consumatori (cfr. ISTAT 2016b). Alla luce degli indicatori negativi, Renzi imprime una svolta alla sua strategia europea (“*but now the music has changed*”⁴) al fine di ottenere da Bruxelles maggiore flessibilità sul deficit e in polemica con i predecessori tecnici, “moralisti da salotto senza voti” che credono sia necessaria una campagna pedagogica per cambiare gli italiani: “Noi siamo la politica, non la tecnica” (Mauro 2016). Renzi vuole infondere fiducia al paese, in maniera analoga a Silvio

besser als ein Stillstand“ (Jozsef 2016). Trotz Renzis Reformen scheint die italienische Wirtschaft erneut zu stagnieren (vgl. ISTAT 2016a; OSCE 2016). Die einzige Kennzahl, die sich in einem klaren Aufwärtstrend befindet, ist das Vertrauen der Konsumenten (vgl. ISTAT 2016b). Die negativen Wirtschaftsindikatoren veranlassen Renzi zu einem Strategiewechsel in seiner EU-Politik („*but now the music has changed*“⁴) mit dem Ziel, von Brüssel eine höhere Flexibilität zum Defizit zu erhalten, aber auch, um sich von seinen „technokratischen“ Vorgängern abzuheben. Die von ihm sogenannten „nicht gewählten aristokratischen Moralisten“ würden glauben, dass eine pädagogische Kampagne notwendig sei, um die Italiener zu ändern: „Wir sind Politiker, keine Technokraten“ (Mauro 2016). Renzi will in Italien wieder Vertrauen wecken, ähnlich wie es vor ihm schon Silvio Berlusconi versucht hat. Letzterem muss Alexander Langer (1994) folgend nämlich zumindest der Verdienst anerkannt werden, dem Land ein kleines bisschen Optimismus gebracht zu haben. Die Beharrlichkeit, die Unbeschwertheit und der Enthusiasmus, mit dem Matteo Renzi ohne reifere Überlegungen seine Reformen umsetzt und die Grundlagen des Systems verändert, hinterlassen einen positiven Eindruck – auch wenn er damit die wirklichen Probleme kaum angeht (vgl. Giunta 2015). Renzi meistert das Leben mit einem Lächeln – mit dem Gruß „*con un sorriso, Matteo*“ beendet der Premier seine regelmäßigen *e-news*: Eine Art von Populismus, die das Bauchgefühl der Italiener nicht direkt zum Ausdruck bringt, aber es zumindest versucht durch motivierende Methoden eines „positiven Verhaltens“ zu umschmeicheln (Giunta 2015). Italien hat keine Angst, das Land kann es schaffen, „weil es eben Italien ist“.

Zeitgleich wie Renzi versucht, das Vertrauen der Bürger durch Reformen (und seinen Optimismus) zurückzugewinnen, lautet auch das Ziel der Südtiroler Landesregierung, die Politik nach dem Rentenskandal von 2014 wieder glaubwürdiger zu machen. Landeshauptmann Arno Kompatscher leugnet nicht, dass er sich dabei zuweilen auch von Matteo Renzi und Angela Merkel inspirieren lässt, mit denen er sich beim Besuch der Bundeskanzlerin auf der EXPO in Mailand gemeinsam ablichten ließ. Überhaupt kann man den Landeshauptmann 2015 häufig als „Außenminister“ in intensiver diplomatischer Aktivität in Rom, Wien und Brüssel beobachten (vgl. Aschbacher/Mair 2016). Mit der italienischen Regierung setzt er bei den Verhandlungen zum Finanzabkommen auf die „Karte der ethnischen Zugehörigkeit“ (Boschi/Peterlini 2015), während er in Bozen als „Baustellenleiter“ (Aschbacher/Mair 2015) von weitreichenden ökonomischen Reformen unterwegs ist, die mit Einsparungen sowie Vereinfachungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung einhergehen: die Fusion von SEL und AEW zu Alperia, welche den Energiesektor neu regelt; die Gründung der IDM (Innovation Development Marketing), ein Sonderbetrieb des Landes

Berlusconi, cui Alexander Langer riconosceva il merito di aver dato “almeno un’iniezione di ottimismo per andare avanti” (Langer 1994). La tenacia, l’incoscienza, l’entusiasmo privo di fini ragionamenti con cui Matteo Renzi mette in pratica le sue idee, riformando gli ingranaggi del sistema – ma senza toccare quei problemi reali che stanno aldilà della portata delle sue politiche – generano un effetto positivo (cfr. Giunta 2015). Renzi affronta la vita col sorriso – con “un sorriso, Matteo” chiude tutte le sue periodiche e-news: una forma di populismo che non esprime la “pancia degli italiani”, ma la lusinga, tramite tecniche motivazionali da “atteggiamento mentale positivo” (Giunta 2015). L’Italia non ha paura, può farcela perché “è l’Italia”.

Se le riforme (e l’ottimismo) di Renzi puntano sulla fiducia dei cittadini, l’obiettivo dichiarato della giunta provinciale sudtirolese è il recupero di credibilità della politica dopo lo “scandalo pensioni” del 2014. Il presidente della Provincia Arno Kompatscher non nasconde di ispirarsi a Matteo Renzi e ad Angela Merkel, con i quali si fa fotografare durante la visita della cancelliera all’EXPO. Il 2015 vede il *Landeshauptmann* impegnato in un’intensa attività diplomatica da “*Außenminister*” tra Roma, Vienna e Bruxelles (cfr. Aschbacher/Mair 2016). Con il governo italiano gioca la carta etnica (Boschi/Peterlini 2015) per ottenere l’accordo sul finanziamento dell’autonomia, mentre a Bolzano è il “*Baustellenleiter*” (Aschbacher/Mair 2016) di importanti riforme economiche, accompagnate da tagli di spesa e dal riordino dell’amministrazione pubblica: fusione tra SEL e AEW in “Alperia” che riordina il settore dell’energia idroelettrica; creazione di IDM, (Innovation Development Marketing), azienda speciale dell’economia frutto della fusione fra BLS, SMG, TIS ed EOS; legge sulla mobilità con il piano di rilancio dell’aeroporto di Bolzano; rinnovo della concessione autostradale all’A22; riforma della sanità, legge sulla cultura e sull’educazione; Convenzione per la revisione dello Statuto di Autonomia.

Nonostante l’attivismo della giunta indebolisca i partiti di opposizione – che a detta di Kompatscher hanno ben poco da criticare (cfr. Aschbacher/Mair 2016) – le riforme non sembrano aiutare neppure i partiti di governo. Lo provano le elezioni comunali di maggio, dove Svp e Pd sono in affanno e la crescente disaffezione verso la politica si esprime mediante la diserzione dal voto: l’affluenza alle urne scende del 7,7 per cento rispetto al 2010. Nei 109 comuni in cui si vota, la Svp elegge 93 sindaci rispetto ai 101 della precedente legislatura: perde Merano – Paul Rösch è il primo sindaco verde del Sudtirolo – e San Candido, dove le proteste per la riduzione delle strutture ospedaliere previste dalla riforma sanitaria (in particolare dei punti nascita) contribuiscono all’elezione di Rosmarie Burgmann della Bürgerliste. Il Pd passa da due a nessun sindaco: ai ballottaggi perde Laives e conferma Bolzano, che

und Zusammenschluss der Gesellschaften BLS, EOS, SMG und TIS; ein neues Mobilitätsgesetz inklusive einer Wiederbelebung des Flughafens Bozen; die Erneuerung der Konzession für die Autobahn A22; eine Reform im Gesundheitswesen; ein neues Kultur- und Bildungsgesetz sowie der Konvent zur Reform des Autonomiestatuts.

Obwohl der Arbeitseifer der Landesregierung den Oppositionsparteien im Landtag, die laut Kompatscher wenig zu kritisieren haben (vgl. Aschbacher/Mair 2016), erhebliche Schwierigkeiten bereitet, kommen die Reformen auch den beiden Regierungsparteien kaum zugute. Dies bestätigten die Gemeinderatswahlen im Mai, wo sich die wachsende Unzufriedenheit in einem Rückgang der Wahlbeteiligung von 7,7 Prozent im Vergleich zu 2010 manifestierte. Von 109 Gemeinden gewann die SVP 93 Bürgermeisterämter und verlor zu 2010 neun erste Bürger. Die Volkspartei verliert in Meran – Paul Rösch wird zum ersten grünen Bürgermeister Südtirols – und in Innichen, wo die Proteste zu der von der Sanitätsreform vorgesehenen Schließung der peripheren Krankenhäuser (insbesondere der Geburtenabteilungen) zur historischen Wahl der „Bürgerlistlerin“ Rosmarie Burgmann beitrugen. Der PD verringerte seine Bilanz von zwei auf keinen Bürgermeister: Neben dem Verlust in Leifers gewann die Partei zwar in Bozen, doch die Landeshauptstadt wird wenige Monate später schon kommissarisch verwaltet. Auch dort gewann die Wahlenthaltung: Luigi Spagnolli wird in der Stichwahl zwar wiedergewählt, doch mit einer Wahlbeteiligung von nur 40 Prozent. Er startet eine Neuauflage des „Projekt Benko“⁵, das vom Gemeinderat zuvor abgelehnt wurde, und tritt zurück. Rückblickend ist festzustellen, dass einem Teil der Mehrheit PD-SVP, einschließlich des Bürgermeisters, eine private Investition und die „Veränderung um jeden Preis“ wichtiger waren als das Fortbestehen des Gemeindeausschusses. Umgekehrt war den Grünen die Verteidigung des Bestehenden (im Namen des öffentlichen Interesses) wichtiger als die Bereitschaft, eine gewählte Stadtregierung zu garantieren. In Leifers gewann Christian Bianchi (Uniti per Laives, Lega Nord) gegen die scheidende Bürgermeisterin und Parteivorsitzende des PD Liliana Di Fede. Es entstand das „Modell Leifers“: eine rechte Bürgerliste, die mit der Lega Nord koalitiert und mit einer blockfreien SVP regiert, sowie eine bündniswillige Fünf-Sterne-Bewegung. Ein anderes Modell entstand in St. Ulrich, wo im November Tobia Moroder mit dem überparteilichen Projekt „Per la lista unica“ gewann, dessen Kandidaten bei einer Vorwahl per Brief bzw. online auserkoren wurden.

Das Jahr 2015 bestätigt einige politische Tendenzen in Südtirol: Die SVP, die einen hohen Rückgang an Mitgliedern zu verzeichnen hatte, scheint immer ambivalenter zu werden. Die blockfreie Strategie in Leifers und – nach Spagnollis Rücktritt – auch in Bozen, steht einer unter starker Kritik stehenden Koalition mit dem PD auf Landesebene und in Rom gegenüber. Die Freiheitlichen, die sich noch nicht

però è commissariata in autunno. Anche nel capoluogo vince l'astensione: Luigi Spagnoli è rieletto sindaco al secondo turno, ma con un'affluenza che crolla al 40 per cento. Spagnoli riavvia la procedura per il "progetto Benko"⁵, bocciato dal Consiglio comunale, e si dimette. Rispetto alla volontà di mantenere in vita la giunta appena insediata, prevale lo scontro tra i Verdi e una parte della maggioranza Pd-Svp, in primis il sindaco, ovvero tra i difensori dell'esistente (in nome dell'interesse pubblico) e i sostenitori dell'investimento privato, del cambiamento a ogni costo. A Laives, Christian Bianchi ("Uniti per Laives" e Lega Nord) sconfigge la sindaca uscente nonché segretaria del Pd altoatesino, Liliana Di Fede. Nasce il cosiddetto "modello Laives": una lista civica di centrodestra alleata con la Lega, al governo con una SVP *blockfrei* e l'appoggio esterno dei 5 Stelle, che scelgono di stringere un'alleanza. Altro modello è Ortisei, dove a novembre si impone Tobia Moroder, sindaco con il progetto apartitico "Per la lista unica", formato da candidati indicati dalla cittadinanza alle "pre-elezioni" della lista, via posta oppure online.

Il 2015 conferma una serie di tendenze nella politica sudtirolese. La SVP, in costante perdita di iscritti, appare sempre più ambigua. La posizione *blockfrei* a Laives (e a Bolzano dopo le dimissioni di Spagnoli) contraddice l'alleanza con il Pd in Provincia e a Roma, molto criticata dalle opposizioni di destra. I Freiheitlichen – non ancora ripresisi dallo scandalo vitalizi – e i Verdi faticano nel ruolo di opposizione alle scelte della giunta provinciale, scontando una crisi di argomenti. Deludente è anche il risultato alle elezioni comunali, solo la Süd-Tiroler Freiheit consolida il proprio radicamento nei comuni. Il sogno del primo comune *freiheitlich* in Sudtirolo, Rio di Pusteria, sfuma per un soffio. Né la Grüne Bürgerliste né i Freiheitlichen vanno al ballottaggio a Bressanone, e la Bürgerliste perde il posto in giunta. I Verdi passano all'opposizione anche a Bolzano e Laives, a causa della spaccatura tra Pd ed Ecosociali nel campo del centrosinistra sia locale che nazionale. La vera avanzata è quella delle liste civiche apartitiche, segno dell'incapacità dei partiti tradizionali nell'interpretare la volontà di cambiamento.

3. Scherzare con il fuoco

Il 2015 è per l'Italia un anno d'importanza storica per via dei cambiamenti avvenuti a livello istituzionale: le basi della struttura dello Stato sono più che mai messe in discussione. Al centro del dibattito politico ci sono la vasta riforma della Costituzione e una nuova legge elettorale (*Italicum*). Entrambe le riforme sono oggetto di accese discussioni pure in Sudtirolo, dove al contempo ci si preoccupa di riscrivere i

vom Rentenskandal erholen konnten, aber auch die Grünen haben angesichts des politischen Stils und der Strategie des Landeshauptmanns große Mühe, sich in der Oppositionsrolle zu profilieren und befinden sich in einem Argumentationsdilemma. Enttäuschend war auch das Ergebnis der Oppositionsparteien bei den Gemeinderatswahlen. Im Moment scheint die Süd-Tiroler Freiheit die einzige konsolidierte Oppositionspartei in den Gemeinden zu sein. Die Freiheitlichen entgingen in Mühlbach zwar nur äußerst knapp der Eroberung der ersten „blauen“ Gemeinde, doch weder sie noch die Grüne Bürgerliste schafften in Brixen den Einzug in die Stichwahl. Letztere verlor in Brixen darüber hinaus den Platz im Gemeindeausschuss. Die Grünen wechselten auch in Bozen und Leifers in die Opposition. Schuld war der Bruch zwischen dem PD und den Ökosozialen innerhalb des Mitte-links-Blocks, der auch national zu beobachten ist. Das wichtigste Fazit von 2015 bleibt aber der Vormarsch der überparteilichen Bürgerlisten im Land und die damit zusammenhängende Unfähigkeit der traditionellen Parteien, dem Wunsch nach Veränderung nachzukommen.

3. Ein Spiel mit dem Feuer?

2015 war für Italien ein Jahr von womöglich historischer Bedeutung für Veränderungsprozesse auf institutioneller Ebene, denn die Grundgerüste des Staatsgefüges standen mehr denn je in Diskussion. Die politische Bühne wurde von einer umfangreichen Verfassungsreform und einem neuen Wahlgesetz (*Italicum*) beherrscht. Beide Reformen wurden auch in Südtirol kontrovers diskutiert, gleichzeitig beschäftigte man sich auf lokaler Ebene mit der Überarbeitung von eigenen Rechtsgrundlagen: der Reform des Autonomiestatuts und einem neuen Gesetz für die Wahl der Gemeindeorgane.

Renzis *Italicum* (Gesetz Nr. 52/2015) hat die Schaffung einer regierungsfähigen Mehrheit durch eine Mehrheitsprämie von 340 Sitzen (54 %) an jene Liste, die mindestens 40 Prozent der Stimmen erhält, zum Ziel. Sollte keine Partei diesen Anteil gewinnen können, ist eine Stichwahl zwischen den beiden meistgewählten Listen vorgesehen. Dem Sieger wird dann die genannte Prämie zuerkannt. In dieser Regelung liegt einer der größten Kritikpunkte an der Wahlreform (vgl. Ansa 2015). Im Falle einer Stichwahl könnte nämlich auch eine Partei mit geringen Stimmenanteilen im ersten Wahlgang später mithilfe der Mehrheitsprämie auf die absolute Mehrheit der Sitze gehievt werden. Ein weiterer Effekt des *Italicum* ist die Zuspitzung des Parteienwettbewerbs auf zwei Großparteien bzw. deren Leader (vgl. Massari 2015). Dem Erpressungspotential der kleineren Parteien wird hingegen entgegengewirkt. Sie werden künftig nur mehr eine marginale Rolle spielen und kaum mehr als Züng-

propri fondamenti giuridici: la riforma dello Statuto di Autonomia e una nuova legge elettorale per i comuni.

Il principale obiettivo dell'*Italicum* (legge n. 52/2015) è garantire la governabilità grazie a un premio di maggioranza di 340 seggi (54 %) assegnato alla lista che ottiene almeno il 40 per cento dei voti. Se nessun partito ottiene tale risultato, è previsto un ballottaggio tra le due liste più votate, al cui vincitore viene assegnato il già citato premio di maggioranza, tra i punti più critici della riforma elettorale (cfr. Ansa 2015). Infatti, un partito che ottiene un modesto risultato al primo turno ma che accede e vince al ballottaggio, guadagna con il premio la maggioranza assoluta dei seggi. Un ulteriore effetto è l'acuirsi della competizione elettorale tra partiti, ovvero tra due grandi partiti e i loro rispettivi leader (cfr. Massari 2015). Il peso dei piccoli partiti e la frammentazione politica sono invece contrastati. I partiti minori giocheranno un ruolo sempre più marginale, e senza più essere l'ago della bilancia. Nelle Regioni autonome Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige/Südtirol l'*Italicum* sarà applicato solo parzialmente, a favore di un sistema elettorale misto simile al *Mattarelum* in vigore fino al 2005.

La riforma politicamente più scottante è quella di revisione della Costituzione. Il disegno di legge costituzionale (ddl. cost. A.C. 2613-B) dovrebbe incrementare l'efficienza di un sistema parlamentare in crisi, grazie a due elementi: da un lato, attraverso un iter legislativo semplificato dall'abolizione della "navetta" del bicameralismo perfetto, dall'altro concentrando il potere decisionale nelle mani del governo, a danno delle Regioni i cui poteri sono ridotti – a eccezione delle Regioni a Statuto speciale (cfr. Alber/Zwilling 2015). Se accademia e politica concordano nel ritenere paralizzanti due camere dotate di medesime attribuzioni, la composizione del futuro Senato è oggetto di dibattito. Secondo il progetto di riforma, si passerà da 315 a 100 senatori in rappresentanza delle articolazioni territoriali dello Stato. Cinque senatori sono nominati dal presidente della Repubblica, mentre ogni Regione esprime un numero fisso di senatori in rapporto alla popolazione; i 95 senatori regionali sono a loro volta composti da 74 consiglieri regionali e da 21 sindaci. Alle due Province autonome di Trento e di Bolzano spettano un consigliere provinciale e un sindaco per ogni provincia. Con questa suddivisione dei seggi e quattro senatori assegnati, in rapporto al resto dello Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige è sovra-rappresentata. Questo aspetto di per se positivo non può distrarre dal fatto che il nuovo Senato legifererà solo in ambiti ristretti, diventando praticamente una Camera secondaria (cfr. Ruggiu 2015). Il disegno di legge costituzionale, modificando il Titolo V della Costituzione, elimina inoltre la potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni a Statuto ordinario. Stato centrale e livello regionale si suddividono le

lein an der Waage gebraucht werden. In den beiden autonomen Regionen Aosta und Trentino-Südtirol kommt das *Italicum* nur teilweise zur Anwendung, es wird ein kombiniertes Wahlgesetz eingeführt, ähnlich wie es bis 2005 der Fall war.

Die politisch brisantere Reform aber war die Verfassungsrevision. Der Vorschlag zum Verfassungsgesetz (Ddl. Cost. A.C. 2613-B) soll die Effizienz des krisengebeutelten Systems durch zwei Kernelemente steigern: zum einen durch ein vereinfachtes Gesetzgebungsverfahren, indem das perfekte Zweikammersystem abgeschafft wird, zum anderen durch die Konzentration der Entscheidungsmacht auf die Regierung, indem die Regionen (ausgenommen jene mit Sonderstatut) in ihren Kompetenzen beschnitten werden (vgl. Alber/Zwilling 2015). Während sich Wissenschaft und Politik einig darüber sind, dass zwei kompetenzgleiche Kammern den parlamentarischen Prozess lähmen, hat im Vorfeld vor allem die Zusammensetzung des künftigen Senats für Diskussionen gesorgt. Dieser soll gemäß Reformvorschlag aus 100 Senatoren (statt aus 315) bestehen und die territorialen Körperschaften des Staates repräsentieren. Fünf Senatoren werden vom Staatspräsidenten ernannt, die weiteren 95 setzen sich aus 74 Regionalratsabgeordneten und 21 Bürgermeistern zusammen und werden von den jeweiligen Regionalräten und in Bozen und Trient von den zwei Landtagen gewählt. Jede Region stellt je nach Bevölkerungsanzahl eine fixe Anzahl an Senatoren, auf die beiden Autonomen Provinzen entfallen ein Landtagsabgeordneter sowie ein Bürgermeister pro Provinz. Mit dieser Sitzverteilung ist die Region Trentino-Südtirol im innerstaatlichen Vergleich überrepräsentiert. Dieser an sich positive Umstand kann nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass der neue Senat Gesetze nur mehr in beschränkten Bereichen mitgestalten kann und faktisch zu einer zweitrangigen Kammer wird (vgl. Ruggiu 2015). Der Verfassungsentwurf, der insbesondere den Titel V der Verfassung betrifft, soll die konkurrierende Gesetzgebung zwischen Staat und Regionen mit Normalstatut abschaffen. Stattdessen werden die Kompetenzen zwischen Zentral- und Regionalebene aufgeteilt und fallen künftig in deren exklusive Zuständigkeit, wobei der Staat wieder mehr Kompetenzen an sich nimmt. Die Reform sieht außerdem eine *clausola di supremazia* vor, die es dem Staat erlaubt, in die Zuständigkeit der Region einzugreifen, wenn es dem Schutz der juristischen oder ökonomischen Einheit oder dem nationalen Interesse dient.

Auf nationaler Ebene wurde der Zentralisierung des Staatsgefüges kaum Beachtung geschenkt, in Südtirol – obwohl die Regionen mit Sonderstatut von der neuen Kompetenzverteilung nicht betroffen sind (Art. 39 Verfassungsentwurf) – indes sehr wohl. Die lokalen Oppositionsparteien beanstandeten die Verfassungsreform als „Gefahr für die Autonomie“ (vgl. Die Freiheitlichen 2015) und mit ihnen auch Vertreter der Südtiroler Volkspartei und die Tageszeitung „Dolomiten“ (2015). Die SVP

competenze, che saranno in futuro loro materia esclusiva, fermo restando che lo Stato si attribuisce nuovamente più poteri. La riforma prevede infine una “clausola di supremazia”: lo Stato può invadere le competenze della Regione, qualora prevalga l’interesse nazionale, oppure la tutela dell’unità giuridica ed economica della Repubblica.

Contrariamente alle altre regioni, il neo-centralismo statale è accolto con evidente preoccupazione in Sudtirolo, nonostante le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome non siano coinvolte dalla nuova ripartizione delle competenze sino all’adeguamento dei rispettivi Statuti (art. 39 ddl. cost.). Ciononostante, le opposizioni in Sudtirolo descrivono la riforma della Costituzione come un “pericolo per l’Autonomia” e con essi anche esponenti della Svp e il quotidiano “Dolomiten” (cfr. Die Freiheitlichen 2015; Dolomiten 2015). Anche la Svp e i parlamentari sudtirolesi sono critici verso le tendenze centralistiche della riforma, ma sottolineano il valore della clausola di salvaguardia (cfr. Svp 2015). In futuro, lo Statuto di Autonomia potrà essere modificato solamente di comune accordo tra Stato e Regione. In questo modo vengono riconosciuti gli elementi caratterizzanti dell’Autonomia speciale: il principio negoziale e la dimensione bilaterale e paritaria nei rapporti con lo Stato (cfr. Happacher 2015). Inoltre viene semplificata la procedura per l’attribuzione di ulteriori competenze: queste potranno essere devolute con un normale procedimento legislativo sulla base del comune accordo tra Stato e Regione. La messa in sicurezza dell’Autonomia sudtirolese grazie alla clausola di salvaguardia non toglie l’amarezza per una riforma che aumenta le asimmetrie tra Regioni a Statuto speciale e quelle ordinarie, rafforzando le prime e indebolendo le seconde (cfr. Palermo/Nicolini 2016). La riforma nel suo complesso non va quindi nella direzione auspicata dal Sudtirolo. L’invidia verso le Regioni a Statuto speciale è destinata in futuro a non esaurirsi, bensì ad alimentarsi ulteriormente. Grave è la noncuranza delle Regioni, anche di quelle a Statuto speciale, che non agiscono di comune accordo nel dibattito sulla riforma. L’urgenza di fare “fronte comune” nel difendersi come Regioni nei confronti dello Stato centrale, infatti, sembra percepita soltanto da Trentino-Sudtirolo e Valle d’Aosta, la cui collaborazione è collaudata.

L’eventuale approvazione della riforma costituzionale da parte delle cittadine e dei cittadini, chiamati al voto referendario nell’autunno 2016, avrà ripercussioni anche sulla revisione dello Statuto di Autonomia sudtirolese. Già durante la campagna elettorale per le elezioni provinciali del 2013, tra le proposte del futuro presidente della Provincia vi era l’adeguamento della carta autonomista al “mutato quadro sociale, politico e giuridico”, (Svp/Pd 2013, 31) un punto poi inserito dettagliatamente nell’accordo di coalizione tra Pd e Svp. Il 23 aprile 2015 il Consiglio provinciale di

und die Südtiroler Parlamentarier stehen der zentralistischen Ausrichtung der Reform ebenso kritisch gegenüber, unterstreichen aber den Wert der Schutzklausel (vgl. SVP 2015). Künftig könne das Autonomiestatut nur im gegenseitigen Einvernehmen von Staat und Region abgeändert werden. Damit werde die Grundlage der Sonderautonomien – die Praxis der bilateralen Verhandlung auf gleicher Ebene – verstärkt und deren große Besonderheit bleibt (vgl. Happacher 2015). Des Weiteren wird das Verfahren zur Übertragung von weiteren Kompetenzen vereinfacht: Diese können künftig durch ein einfaches Gesetzgebungsverfahren auf Basis des Einvernehmens zwischen Staat und Region übertragen werden. Dennoch: Die Absicherung der Südtiroler Autonomie durch die Schutzklausel kann den bitteren Beigeschmack nicht abwehren – die Asymmetrien zwischen den Regionen mit Sonderstatut und jenen mit Normalstatut werden verstärkt und letztere stark geschwächt (vgl. Palermo/Nicolini 2016). Damit geht die Reform insgesamt in keine für Südtirol wünschenswerte Richtung. Die Neiddiskussion in Hinblick auf die Regionen mit Sonderstatut wird sich künftig vermutlich nicht legen, sondern möglicherweise noch verfestigen. Bedenklich ist zudem, dass ein gemeinsames Vorgehen der Regionen, auch jener mit Sonderstatut, im Zuge der Reform völlig vernachlässigt wurde. Die Notwendigkeit, sich als Regionen gemeinsam gegenüber dem Zentralstaat zu behaupten, wird innerstaatlich kaum wahrgenommen und scheint nur zwischen Südtirol, Trentino und dem Aostatal zu funktionieren.

Wird die Verfassungsreform beim Referendum im Herbst 2016 von den Bürgern bestätigt, wird sie auch Auswirkungen auf die Revision des Autonomiestatuts haben. Bereits im Wahlkampf zur Landtagswahl 2013 war die Anpassung der Südtiroler Landesverfassung an „die geänderten gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen [...] Rahmenbedingungen“ (SVP/PD 2013, S. 31) ein konkretes Anliegen des späteren Landeshauptmanns. Am 23. April 2015 beschloss der Landtag die Einsetzung des sogenannten Südtirol-Konvents (LG 3/2015), ein interdisziplinäres Gremium aus Experten, Politikern und Bürgern, das durch ein partizipatives Beteiligungsverfahren die historische Überarbeitung des Zweiten Autonomiestatuts einleiten und einen diesbezüglichen Reformvorschlag erarbeiten soll. Ein ähnliches Gesetz wurde ein halbes Jahr später auch in den Landtag des Trentino eingebracht (LG 1/2016). Das Ziel des Konvents ist es, die künftige Ausgestaltung der Autonomie gemeinsam mit der Bevölkerung zu diskutieren, um sie dadurch bestmöglich konsensorientiert weiterzuentwickeln und die Reform insgesamt zu legitimieren. Die Opposition stimmte im Landtag allerdings mehrheitlich gegen das Gesetz. Den Grünen ging die Einbindung der Zivilgesellschaft nicht weit genug, wogegen die Freiheitlichen und die Südtiroler Freiheit im Projekt eher ein nicht zu unterschätzendes Risiko sehen. Die

Bolzano approva la legge d'istituzione del "Südtirol-Konvent" ovvero "Convenzione per l'Autonomia" (l.p. 3/2015), organo interdisciplinare composto da esperti, politici, cittadini, che attraverso un ampio percorso partecipativo accompagnerà lo storico lavoro di revisione del Secondo Statuto di Autonomia, elaborandone una proposta di riforma. Un simile disegno di legge è presentato mezz'anno più tardi nel Consiglio provinciale di Trento (l.p. 1/2016). Obiettivo della Convenzione è coinvolgere la popolazione nella discussione sulla fisionomia futura dell'Autonomia: svilupparla nel modo più consensuale possibile e legittimarne la riforma nel suo complesso. Le opposizioni in Consiglio provinciale, però, votano a maggioranza contro la legge. Secondo i Verdi, la Convenzione non coinvolge a sufficienza la società civile, mentre Freiheitlichen e Süd-Tiroler Freiheit temono la sottovalutazione di alcuni pericoli: l'Autonomia rischierebbe di evolversi nella direzione di un'autonomia meramente territoriale, con la messa in discussione di "colonne portanti" della tutela delle minoranze, quali l'insegnamento della madrelingua o la proporzionale etnica (Neue Südtiroler Tageszeitung 2016). Le controversie attorno alla riscrittura dello Statuto mostrano un Sudtirolo sempre più al bivio: tra chi desidera un'evoluzione dell'Autonomia verso un'era "post-etnica", e chi auspica invece una diversa configurazione territoriale per il Sudtirolo o perlomeno l'autodeterminazione (cfr. Alber 2015). Così come è possibile valutare ideologicamente le basi dell'Autonomia, la Convenzione rappresenta un'inedita innovazione dal punto di vista istituzionale e politico. In questo senso il progetto offre molte opportunità per comprendere come la società sudtirolese si pone in relazione alle sollecitazioni di accrescere la propria partecipazione politica. Il rischio di una riforma partecipata dell'Autonomia è che il legislatore non tenga conto dei suggerimenti delle cittadine e dei cittadini: la Convenzione è solo un organo consultivo che ha l'unico obiettivo di elaborare una bozza di riforma statutaria. La bozza, non vincolante per la politica, verrà poi discussa dal Consiglio provinciale di Bolzano, prima di passare in Consiglio regionale. Solo dopo la sua approvazione, il ddl. approderà in Parlamento.

Resta da chiedersi se la riforma dello Statuto apra il vaso di Pandora, come molti temono, oppure se il Sudtirolo davvero non possa evolversi senza toccare, ripensare o almeno reinterpretare le basi autonomiste. È utile contestualizzare simili domande anche in vista delle riforme istituzionali in Italia: non è rischioso modificare in maniera considerevole i rapporti tra Stato e Regioni? La revisione costituzionale consentirà davvero di snellire i lavori parlamentari?

Südtiroler Autonomie riskiere dementsprechend immer mehr in Richtung einer rein territorialen Autonomie weiterentwickelt zu werden, so die „Neue Südtiroler Tageszeitung“ (2016), womit die Aushöhlung von Grundpfeilern, wie Unterricht in der Muttersprache oder Proporz, vorprogrammiert sei. Die kontroversen Diskussionen um die Überarbeitung des Autonomiestatuts zeigen, dass sich Südtirol immer mehr in einem Spannungsfeld befindet: zwischen jenen, welche die Autonomie in Richtung einer postethnischen Ära entwickeln möchten und jenen, die sich für Südtirol eine andere territoriale Ausgestaltung bzw. zumindest die Selbstbestimmung wünschen (vgl. Alber 2015). Wie man die Grundlagen der Autonomie ideologisch auch bewerten mag, der Konvent ist institutionell und gesellschaftlich betrachtet eine für Südtirol noch nie dagewesene Innovation. In diesem Sinne birgt das Projekt große Chancen in sich und es wird nicht zuletzt zeigen, wie die Südtiroler Gesellschaft zu einer partizipativen Politikgestaltung steht. Das Risiko besteht indes darin, dass keine garantierte Rückkoppelung der Meinung der Bürger zu den politischen Entscheidungsträgern vorgesehen ist. Der Konvent hat nur beratende Funktion und der Vorschlag ist für die Politik nicht verbindlich und wird dem Südtiroler Landtag nach Beendigung des Prozesses nur zur Diskussion vorgelegt, bevor er dann gemeinsam mit dem Trentiner Reformentwurf im Regionalrat behandelt wird. Nach der Erarbeitung eines regional abgestimmten Entwurfs wird der Gesetzesvorschlag in das nationale Parlament eingebracht.

Was bleibt, ist die Frage, ob mit der Reform des Statuts wirklich die sprichwörtliche Büchse der Pandora geöffnet wird, wie viele fürchten, oder aber sich das Land nicht weiterentwickeln kann, wenn die Grundlagen der Autonomie nicht überdacht bzw. neu interpretiert werden? Ähnliche Fragen sollten im Hinblick auf die nationalen institutionellen Reformen gestellt werden: Ist es nicht ein Risiko, die Beziehungen zwischen Staat und Regionen umzugestalten? Oder ergibt sich durch die Revision der Verfassung eine Chance, die parlamentarischen Abläufe endlich zu entschlacken?

4. Die Rechnung folgt später

Im vergangenen Jahr wurde viel über Reformen und Wahlen gesprochen. Was sind nun die Perspektiven für das aktuelle Jahr? 2016 wird ein Bürger von Bozen sechs Mal zur Wahl aufgerufen sein: zwischen Ende März und Anfang April zur Volksbefragung zum Plan für eine städtebauliche Umstrukturierung – kurz zum Projekt „Kaufhaus Bozen“; im April zu einem abschaffenden nationalen Referendum zur Erdöl- und Erdgasförderung; im Mai zu den vorgezogenen Gemeinderatswahlen so-

4. Il cambiamento presenta il conto

Nell'anno passato si è parlato molto di riforme ed elezioni. Quali sono le prospettive per l'anno in corso? Nel 2016 un cittadino del comune di Bolzano è chiamato alle urne per ben sei volte: tra marzo e aprile alla consultazione popolare sull'accordo di programma per il PRU di via Alto Adige, cioè il "progetto Benko"; in aprile al referendum abrogativo nazionale sulle norme che prorogano le concessioni per le trivellazioni dei giacimenti petroliferi in mare; in maggio alle elezioni comunali anticipate e all'eventuale (quasi certo) turno di ballottaggio; a giugno al referendum consultivo sul ddl. provinciale per il "piano di sviluppo strategico" dell'aeroporto di Bolzano; in ottobre al referendum popolare sulla Costituzione. Non sembrano mancare le occasioni per esprimersi sul cambiamento proposto dalla politica – la Convenzione sudtirolese per l'Autonomia ne è un ulteriore esempio – sebbene i referendum su opere infrastrutturali siano intesi più come strumento per ratificare (o bocciare) scelte governative già definite. Arno Kompatscher, nella relazione al bilancio 2016, afferma di voler ottenere il consenso della popolazione sul rilancio dell'aeroporto, pur non collegando all'esito della consultazione popolare alcuna questione di fiducia politica. Un richiamo plebiscitario più esplicito è quello di Matteo Renzi nel corso della conferenza stampa di fine anno, dove annuncia che, in caso di sconfitta del suo governo al referendum costituzionale nell'autunno del 2016, rassegnerebbe le dimissioni dal suo incarico, lasciando l'impegno politico. Tra Renzi e Kompatscher le posizioni comuni prevalgono sulle differenze caratteriali. Entrambi sono convinti europeisti, ma – dalla crisi dei profughi a quella economico-finanziaria – sottolineano la necessità di una soluzione comune europea che superi gli interessi nazionali. Renzi si è concentrato sul varo delle riforme richieste da tempo dall'Unione europea, mentre per il presidente della provincia è prioritario un Sudtirolo "in rete" (cfr. Autonome Provinz Bozen 2015). La cooperazione transfrontaliera all'interno dell'Euregio, in particolare con la Provincia autonoma di Trento, è fondamentale in vista della riforma dello Statuto e dell'approvazione delle riforme costituzionali. Tutto questo, sempre che le cittadine e i cittadini non mettano i bastoni tra le ruote dei loro governanti.

wie zu einer (wahrscheinlich) darauffolgenden Stichwahl; im Juni zu einer Volksbefragung zum Flughafen und schließlich im Oktober zum Referendum zur Verfassungsrevision. Es scheint somit nicht an Beteiligungsmöglichkeiten zu fehlen, um die eigene Meinung zu den von der Politik auf den Weg gebrachten Veränderungen auszudrücken – ein weiteres Beispiel ist der Konvent zur Reform der Südtiroler Autonomie –, auch wenn die Referenda zu großen Infrastrukturen eigentlich mehr als Instrument der Ratifizierung bzw. Ablehnung von bereits getroffenen Entscheidungen zu bewerten sind. Bei seiner Rede zum Haushaltsjahr 2016 bestätigte Kompatscher, dass er auf die Zustimmung der Bevölkerung zum Flughafen hofft, er das Ergebnis der Volksbefragung aber nicht als politische Vertrauensfrage über sich selbst bewertet. Anders dagegen Renzi, der den Ausgang des Referendums zur Verfassungsreform sehr wohl an seine politische Zukunft knüpft und ankündigte, im Falle einer Ablehnung zurückzutreten. Renzi und Kompatscher sind charakterlich von anderem Schlag, teilen dennoch einige Positionen. Beide sind verfechtende Europäer und fordern – bei der Flüchtlingskrise sowie im finanzökonomischen Bereich – gemeinsame europäische Lösungen und die Notwendigkeit, nationale Interessen zu überwinden. Renzi konzentrierte sich auf die von Seiten der EU bereits seit Langem von Italien geforderten Reformen, Kompatschers Schwerpunkt lautet hingegen die „Vernetzung“ (vgl. Autonome Provinz Bozen 2015). Die grenzüberschreitende Kooperation innerhalb der Europaregion, insbesondere mit der Autonomen Provinz Trient, ist im Hinblick auf die Reform des Autonomiestatuts sowie auf die Auswirkungen der Verfassungsreform unabdingbar. All dies setzt voraus, dass Bürgerinnen und Bürger die Reformen ihrer jeweiligen Regierungen auch annehmen. Denn die Rechnung sollte nie ohne den Wirt gemacht werden.

Anmerkungen

- 1 Im Mai 2015 attribuieren 19 Prozent der EU-weit Befragten der EU ein negatives Image, 38 Prozent ein neutrales und immerhin 40 Prozent ein positives (Eurobarometer 2015, erste Ergebnisse).
- 2 Daniele Silvestri, „Quali alibi“, siehe: www.youtube.com/watch?v=jbdRrJHfOUA, (29.02.2016).
- 3 Dies ist der Verdienst der steigenden Visibilität des Lega Nord-Vorsitzenden Matteo Salvini auf nationaler Ebene.
- 4 So äußerte sich Renzi in einem Kommentar im *Guardian* im Januar 2016, siehe: www.theguardian.com/commentisfree/2016/jan/21/italy-reforms-europe-not-working-generation (21.01 2016).
- 5 Es handelt sich um den umstrittenen „Plan für eine städtebauliche Umstrukturierung“ (PSU) in der Südtirolerstraße, der ein Kaufhaus am Bahnhofsareal beinhaltet. Der PSU ist durch den Artikel 55/quinquies des Landesgesetzes Nr. 3/1997 geregelt. 2013 eingeführt, wird die Norm in Bezug auf den österreichischen Unternehmer René Benko von Kritikern als „Lex Benko“ bezeichnet.

Note

- 1 Nel maggio 2015, il 19 per cento dei cittadini europei intervistati attribuisce all'Unione Europea un'immagine negativa, il 38 per cento neutrale e il 40 per cento ancora positiva (Eurobarometer 2015, primi risultati).
- 2 Daniele Silvestri, „Quali alibi“, www.youtube.com/watch?v=jbdRrJHfOUA (29.02.2016)
- 3 Merito della sempre maggiore visibilità a livello nazionale del leader e segretario della Lega Nord, Matteo Salvini.
- 4 Queste le parole usate da Matteo Renzi in un intervento su “The Guardian” nel gennaio 2016, vedi: www.theguardian.com/commentisfree/2016/jan/21/italy-reforms-europe-not-working-generation (29.02.2016).
- 5 Si tratta del controverso “Piano di Riqualificazione Urbanistica” (PRU) di via Alto Adige, un progetto edilizio inclusivo di un vasto centro commerciale. Il PRU è regolato all'articolo 55/quinquies della legge provinciale n. 3/1997. Introdotta nel 2013, la norma è definita dai critici “Lex Benko”, dal nome dell'imprenditore austriaco René Benko.

Literaturverzeichnis/Riferimenti bibliografici

- Alber, Elisabeth (2015). Qualified Autonomy vs. Secessionist Discourses in Europe: The Case of South Tyrol, in: Belser, Eva Maria et al. (Hg.), *States Falling Apart? Secessionist and Autonomy Movements in Europe*, Ort: Stämpfli Verlag, 267–296
- Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (2015). Italiens Föderalisierung: erneut Rückschritt statt Fortschritt, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Jahrbuch des Föderalismus 2015*, Baden-Baden: Nomos, 262–277
- Ansa (2015). Italicum, ecco di che cosa si discute. I nodi della riforma elettorale, www.ansa.it/sito/notizie/politica/2015/04/23/italicum-ecco-di-che-cosa-si-discute.-i-nodi-della-riforma-elettorale_48e14816-35e1-4ae6-9b37-af13e8df2a65.html (15.09.2015)
- Aschbacher, Alexandra/Mair, Georg (2016). Der Baustellenleiter, in: *ff – Das Südtiroler Wochenmagazin*, 7.1.2016, www.ff-online.com/ausgaben/01-320/der-baustellenleiter/ (29.02.2016)
- Autonome Provinz Bozen (2015). LH Kompatscher zur Haushaltsgenehmigung: „Verantwortung und Gestaltungsraum“, www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=526878 (18.01.2016)
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol/EURAC-Institut für Minderheitenrecht (2015). Asyl und Flüchtlinge in Südtirol, www.eurac.edu/it/research/Publications/Pages/publicationDetails.aspx?pubId=0103600&pubType=E (20.01.2016)
- Boschi, Massimiliano/Peterlini, Hans Karl (2015). Risolvere i confini nella nostra testa. Intervista ad Arno Kompatscher, in: Boschi, Massimiliano/Jabbar, Adel/Peterlini, Hans Karl (Hg.), *Oltre Caino e Abele. Il Decalogo per la convivenza riletto e commentato. In memoria di Alexander Langer 1995–2015*, Meran: alpha beta Verlag, 85–101
- Diamanti, Ilvo (2015). Le regioni rosa-pallido: effetto astensione, così si è svuotato il serbatoio dem, in: *La Repubblica*, 08.06.2015, www.repubblica.it/politica/2015/06/08/news/le_regioni_rosa-pallido_effetto_astensione_cosi_si_e_svuotato_il_serbatoio_dem-116344233/ (29.02.2016)
- Die Freiheitlichen (2015). Südtirol quo vadis, www.die-freiheitlichen.com/de/arbeit/pressemitteilungen/news/show/suedtirol_quo_vadis.html (20.10.2015)
- Dolomiten (2015). Das Ja ist ein historischer Fehler, in: *Dolomiten*, 21.10.2015
- Eurobarometer (2015). Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Standard-Eurobarometer 83, Frühjahr 2015, Erste Ergebnisse, <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2099> (05.02.2016)
- Giunta, Claudio (2015). *Essere #matteoreenzi*, Bologna: Il Mulino
- Happacher, Esther (2015). Le competenze delle autonomie speciali e la riforma costituzionale, in: Palermo, Francesco/Parolari, Sara (Hg.), *Riforma Costituzionale e Regioni: Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano: EURAC research, 105–116
- ISTAT (2016a). Stima preliminare del Pil, www.istat.it/it/archivio/180150 (29.02.2016)
- ISTAT (2016b). Fiducia dei consumatori e delle imprese, www.istat.it/it/archivio/179042 (29.02.2016)
- Jozsef, Eric (2016). La fanfara delle riforme, in: *Internazionale*, 29.01.2016, 28–30
- Langer, Alexander (1994). I meriti di Berlusconi, in: Rabini, Edi/Sofri, Adriano (Hg.) (2015), *Alexander Langer. Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995*, Palermo: Sellerio

- Massari, Oreste (2015). Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale, in: Volpi, Mauro (Hg.), Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio, Bologna: Il Mulino
- Mauro, Angela (2016). Matteo Renzi scatenato contro Monti e gli “illuminati aristocratici”, in: Huffington Post, 21.02.2016, www.huffingtonpost.it/2016/02/21/matteo-renzi-monti_n_9284872.html (29.02.2016)
- Neue Südtiroler Tageszeitung (2016). Das Geld nicht wert!, in: Neue Südtiroler Tageszeitung, 17.01.2016, www.tageszeitung.it/2016/01/17/das-geld-nicht-wert/ (18.01.2016)
- OCSE (2016). OECD Global Interim Economic Outlook February 2016, in: www.oecd.org/economy/economicoutlook.htm (29.02.2016)
- Palermo, Francesco/Nicolini, Matteo (2016). Declino della competenza concorrente e ‘semplificazione competenziale’ nelle riforme costituzionali in Germania e Italia, in: Scritti in Ricordo di Paolo Cavaleri, Napoli: ESI
- Pallaver, Günther (2015). Vertrauensverlust / Perdita di fiducia, in: Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Pallaver, Günther (Hrsg.), *Politika15. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell’Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol*, Bolzano/Bozen: Edition Raetia, 18–55
- Pasquino, Gianfranco (2015). *Cittadini senza scettro. Le riforme sbagliate*, Milano: Università Bocconi Editore
- Ruggiu, Ilenia (2015). Senato e competenze: perché il nuovissimo Titolo V impoverisce il regionalismo, in: Palermo, Francesco/Parolari, Sara (Hg.), *Riforma Costituzionale e Regioni: Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano: EURAC research, 39–50
- Sky Tg24 (2013). Monti: principali riforme da governo senza voti, http://video.sky.it/news/politica/monti_principali_riforme_da_governo_senza_voti/v147388.vid (29.02.2016)
- SVP/PD (2013). Koalitionsabkommen zur Bildung der Landesregierung für die Legislaturperiode 2013 bis 2018, <http://static1.squarespace.com/static/514dcba2e4b023ca28fbed3e/t/52c1d57ce4b0491644559b2b/1388434812383/Koalitionsabkommen+DE.pdf> (21.01.2016)
- Südtiroler Volkspartei (2015). www.svp.eu/de/medienmitteilungen/verfassungsreform-schutzklausel-und-einvernehmen-sichern-autonomie/ (10.10.2015)
- Zagrebelsky, Gustavo (2015). *Moscacieca*, Roma-Bari: Editori Laterza

Die Gemeinden der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino

**Partizipation, Zusammenarbeit, Finanzierung.
Ein Vergleich.**

I comuni dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino

**Partecipazione, collaborazione, finanziamento.
Un confronto.**

Alice Engl/Günther Pallaver/Elisabeth Alber

Die Gemeinden der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: gesellschaftspolitische Herausforderungen und institutionelle Innovation

I comuni dell'Euregio Tirolo-Alto Adige- Trentino: sfide di politica sociale e innovazioni istituzionali

Municipalities in the European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino: socio-political challenges and institutional innovation

Abstract The present volume of *Politika* focuses on the local level and analyses how municipalities in the European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino cope with socio-political challenges and institutional innovation. Municipalities are the public authorities that are closest to citizens' day-to-day lives and serve both as providers of customer-oriented services and as actors in intergovernmental relations. Consequently, municipalities require the necessary administrative apparatus and resources in order to efficiently provide their services while at the same time taking into account local identities. In light of the current crises, the local level therefore needs institutional restructuring and innovation. Municipalities are redesigning their organisational and operational apparatus, the nature and scope of their functions, their performance as service providers and political actors, and their territorial scale.

The articles in this volume focus on three main topics: (1) the institutional framework of the local level; (2) elections and political participation; and (3) financial issues, inter-municipal cooperation, and the merger of municipalities. By analysing the local level of the entire European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino, the articles provide insight into the developments taking place within the Italian provinces Bozen/Bolzano and Trento as well as in the Austrian state of Tyrol, and reveal patterns, similarities and differences.

Based on this comparison, it is clear that municipalities within the European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino face similar institutional and socio-political challenges, and have developed similar and partly common (and cross-border) strategies for policy-making.

Im europäischen Mehrebenensystem steht die kommunale Ebene vor immer größeren Herausforderungen, aufgrund der Krise der repräsentativen Demokratie, der Ressourcenknappheit und der Europäisierung der Gemeindeebene. Die zunehmende Komprimierung von Raum und Zeit mittels neuer Technologien sowie die notwendige Rückbesinnung auf das Wesentliche zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit erfordern ein Umdenken in der Gemeindepolitik und eine Umgestaltung von Gemeindestrukturen. So müssen sich derzeit Gemeinden weitgehend neu aufstellen hinsichtlich ihrer Aufbau- und Ablauforganisation, der Art und des Umfangs ihrer Funktionen, ihrer Leistungsfähigkeit und damit verbunden auch hinsichtlich ihres territorialen Zuschnittes. Die Aufgaben und Problemstellungen, die eine Gemeinde bewältigen muss, sind vielfältig und universeller Natur. Als die der Bürgerin und dem Bürger am nächsten stehende Gebietskörperschaft ist die Gemeinde sowohl kundennahe Dienstleistungseinrichtung als auch Akteur in intergouvernementalen Beziehungen. Sie muss über die nötigen Strukturen und Ressourcen verfügen, um bei der Bewältigung ihres Aufgabenportfolios sowohl Effizienz als auch lokale Identitätsausgestaltung optimal zu verbinden. Wie gesellschaftspolitische Herausforderungen durch institutionelle Innovation auf lokaler Ebene in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino gehandhabt werden, steht in dieser Ausgabe der Politika im Fokus. Drei Bereichen gilt besondere Aufmerksamkeit: den institutionellen Rahmenbedingungen, den Wahlen und der politischen Partizipation, sowie der Finanzierung, Kooperation und interkommunalen Zusammenarbeit bzw. der Fusion von Gemeinden. Denn die kommunale Ebene scheint – nicht nur, aber insbesondere – in Krisenzeiten der Ort zu sein, an dem institutionelle Innovation und Instrumente für ein neues Politikverständnis im subsidiären Sinne am leichtesten erprobt und umgesetzt werden können. Dies gilt auch für die Gemeinden der drei Mitgliedsländer der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: das Bundesland Tirol und die Autonomen Provinzen Bozen und Trient.

Institutionelle Rahmenbedingungen: Diese spiegeln die jeweilige soziale Wirklichkeit ihrer Länder wider, sind geprägt von der politischen Kultur, durch welche die Gemeinden seit Jahrhunderten geprägt worden sind, von der Aufbau- und Ablauforganisation ihrer Strukturen, von ihrem Verhältnis zu den übergeordneten Gebietskörperschaften, vom Umfang ihrer Zuständigkeiten, ihrer Verwaltungsautonomie, vom Wahlrecht oder von den Frauenquoten.

Bereits die Anzahl der Gemeinden unterscheidet sich erheblich. Bei rund 510.000 Einwohnern weist Südtirol 116 Gemeinden auf, in Tirol sind es bei knapp 730.000 Einwohnern 279 Gemeinden, im Trentino mit knapp 540.000 Einwohnern 178 Gemeinden. Auffällig ist, dass trotz der unterschiedlichen staatlichen Zugehörigkeit die Ausgangslage der gesetzlichen Regelungen der Gemeinden relativ ähnlich

Nel sistema europeo a più livelli, i comuni devono far fronte a sfide sempre più impegnative, dovute alla crisi della democrazia rappresentativa, alla carenza di risorse e all'europeizzazione della dimensione comunale. La crescente compressione spaziale e temporale prodotta dalle nuove tecnologie e la necessità di tornare a concentrarsi sull'essenziale per aumentare l'efficienza richiedono un cambio di mentalità nelle politiche dei comuni, come anche una riorganizzazione delle strutture comunali. I comuni si trovano quindi davanti a una svolta per quel che concerne la loro organizzazione strutturale e procedurale, la tipologia ed entità delle loro funzioni, la loro efficienza e, di riflesso, anche la loro impronta territoriale. I compiti e le problematiche che un comune deve affrontare sono molteplici e di carattere universale. In quanto ente territoriale più vicino alla cittadinanza, il comune è nel contempo un centro servizi vicino alla clientela e un attore nelle relazioni intergovernative. Deve disporre delle necessarie strutture e risorse per poter gestire il proprio portafoglio di incarichi combinando in maniera ideale efficienza ed espressione dell'identità locale. Questa edizione di Politika mostra come le innovazioni istituzionali a livello locale nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino contribuiscono ad affrontare le sfide della politica sociale. Particolare attenzione viene prestata a tre ambiti: condizioni quadro istituzionali; elezioni e partecipazione politica; finanziamento, cooperazione e collaborazione intercomunale o accorpamento di comuni. In tempi di crisi, il livello comunale sembra infatti essere (non solo, ma in particolare) il luogo in cui è più facile sperimentare e attuare innovazioni istituzionali e strumenti per una nuova concezione della politica in un'ottica sussidiaria. Ciò vale anche per i comuni delle tre regioni che formano l'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino: il Land Tirolo e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Condizioni quadro istituzionali: rispecchiano la realtà sociale delle rispettive regioni e si contraddistinguono per la cultura politica che ha plasmato nei secoli l'identità dei comuni, per l'organizzazione strutturale e procedurale, per il rapporto con gli enti territoriali di livello superiore, come anche per l'estensione delle competenze dei comuni, la loro autonomia amministrativa, il diritto elettorale o le quote rosa.

Una differenza considerevole emerge già nel numero dei comuni. L'Alto Adige conta circa 510.000 abitanti a fronte di 116 comuni, in Tirolo ci sono 730.000 abitanti per 279 comuni, mentre le proporzioni in Trentino sono di 540.000 abitanti e 178 comuni. Da notare che, nonostante l'appartenenza a Stati diversi, le basi giuridiche dei comuni appaiono relativamente simili. Si hanno, per esempio, analogie nelle norme concernenti il numero dei comuni, i loro organi o il loro finanziamento, come anche per ciò che riguarda compiti e competenze. Si osserva inoltre una tendenza da

ist. Ähnlichkeiten zeigen sich etwa bei den Regelungen über den Bestand der Gemeinden, was ihre Organe oder ihre Finanzierung anbelangt, betrifft aber auch deren Aufgaben und Zuständigkeiten. Die Gemeinden nehmen auch immer mehr Aufgaben vom Land und vom Bund sowie von der Region und den beiden autonomen Provinzen wahr.

Die Gemeinden weisen mit ihren Gemeindeverbänden eine jeweils eigene Interessenvertretung auf, wobei in Südtirol und im Trentino die Gemeinden verpflichtend über den Rat der Gemeinden bzw. der Lokalautonomien in die Entscheidungsprozesse auf Landesebene mit einbezogen sind. Dies gibt den Gemeinden Südtirols und des Trentino gegenüber jenen Tirols einen institutionellen Vorsprung und eine stärkere Verhandlungsposition gegenüber der Landespolitik.

Wahlen und politische Partizipation: Auch was die Gemeindedemokratie betrifft, sind die Gemeinden in den drei Ländern durch ähnliche Rahmenbedingungen geregelt. In allen drei Ländern wird nach dem Verhältniswahlssystem gewählt, die Bürgermeister werden hingegen direkt gewählt, je nach Größe in einer eventuellen Stichwahl. Unterschiedlich ist die junge Tradition der Vorwahlen, die es in Tirol nicht gibt. Bei den Gemeinderatswahlen in Südtirol und im Trentino im Mai 2015 und bei den Gemeinderatswahlen in Tirol im Februar 2016 ist die Wahlbeteiligung im Vergleich zu den vorherigen Gemeinderatswahlen zurückgegangen. In allen drei Ländern ist es in den letzten Jahren zu einem Anstieg des politischen Wettbewerbs gekommen, haben vor allem die Bürgerlisten zugenommen, hinter denen sich oft parteipolitische Strömungen verbergen. Lediglich in Tirol gibt es aber eine ausgeprägte Kultur der Listenkoppelung. Die ÖVP in Tirol, die SVP in Südtirol bilden trotz elektoraler Erosionsprozesse nach wie vor die „Bürgermeisterparteien“, im Trentino ist dies bereits viel durchwachsener, nachdem mit der Implosion des nationalen Parteiensystems vor rund 25 Jahren keine hegemoniale Partei mehr das Trentino beherrscht.

Nach wie vor sind in allen drei Ländern die Frauen sowohl in den Gemeinderäten als auch im Bürgermeisteramt unterrepräsentiert. In Tirol stehen sie aber zumindest an der Spitze der Landeshauptstadt Innsbruck und der Bezirkshauptstadt Lienz. Gesetzliche Frauenquoten in den Wahlsystemen und bei der Zusammensetzung der Gemeindeexekutive gibt es in Südtirol und im Trentino, nicht in Tirol.

Eine ausgeprägtere Kultur der direkten Demokratie, die sich auch in den gesetzlichen Möglichkeiten niederschlägt, finden wir in den Gemeinden des Trentino und Südtirols, weniger in jenen Tirols, wo auch der öffentliche Diskurs über direktdemokratische Rechtsinstitute verhaltener ist. Ein Alleinstellungsmerkmal weist das Trentino bei der Fusion von (Klein-)Gemeinden auf, die über direktdemokratische Initiativen erfolgt.

pare di comuni a rilevare sempre più compiti dal Land e dalla Federazione, come anche dalla regione e dalle due province autonome.

Gli interessi specifici dei comuni sono rappresentati dai relativi consorzi; in particolare, in Trentino e in Alto Adige i comuni devono essere obbligatoriamente coinvolti nei processi decisionali a livello provinciale attraverso il Consiglio dei comuni o delle autonomie locali. Ciò conferisce un vantaggio istituzionale ai comuni altoatesini e trentini rispetto a quelli tirolesi, ponendoli in una posizione negoziale più forte nei confronti della politica provinciale.

Elezioni e partecipazione politica: i comuni nelle tre regioni sono soggetti a condizioni quadro analoghe anche per quel che riguarda l'esercizio dei diritti democratici. In tutte e tre le regioni vige il sistema elettorale proporzionale, mentre i sindaci sono eletti in maniera diretta, ricorrendo anche a un eventuale ballottaggio ove le dimensioni dei comuni lo impongano. Una differenza è data dalla recente tradizione delle elezioni primarie, che in Tirolo non esiste. Alle elezioni comunali tenutesi a maggio 2015 in Alto Adige e Trentino e a febbraio 2016 in Tirolo si è registrata un'affluenza in calo rispetto alle precedenti elezioni comunali. La competizione politica è aumentata negli ultimi anni in tutte e tre le regioni, con particolare riguardo per le liste civiche, dietro le quali si celano spesso correnti di partiti politici. Soltanto in Tirolo esiste però una spiccata cultura di accorpamento delle liste elettorali. Nonostante il processo di erosione elettorale in atto, l'Ovp in Tirolo e l'Svp in Alto Adige continuano a essere i partiti di maggioranza. In Trentino, invece, dopo l'implosione del sistema dei partiti nazionali avvenuta orma un quarto di secolo fa, la situazione è molto più articolata e non si rileva alcun partito in posizione di egemonia.

Oggi come ieri, le donne sono sottorappresentate sia nei consigli comunali sia nella carica di sindaco in tutte e tre le regioni. In Tirolo, tuttavia, vi sono almeno due sindaci donna: una nel capoluogo di Land Innsbruck e una nel capoluogo di distretto Lienz. In Alto Adige e Trentino esistono quote rosa previste per legge in relazione ai sistemi elettorali e alla composizione degli esecutivi comunali; non così in Tirolo.

Una spiccata cultura della democrazia diretta, che si riflette anche nelle possibilità offerte dalla legge, si ritrova nei comuni del Trentino e dell'Alto Adige; meno in quelli del Tirolo, dove appare più contenuto anche il dibattito pubblico sugli istituti giuridici della democrazia diretta. In Trentino si rileva inoltre un tratto distintivo rappresentato dall'accorpamento dei comuni (di piccole dimensioni) attraverso iniziative di democrazia diretta.

Riguardo agli strumenti della democrazia deliberativa o partecipativa, si rileva come in tutte e tre le regioni che formano l'Euregio vi sia ancora un margine di crescita per quanto concerne gli strumenti di partecipazione all'elaborazione dei contenuti

In Bezug auf Instrumente der deliberativen oder partizipativen Demokratie ist festzustellen, dass derzeit Instrumente der inhaltlichen Mitgestaltung bei Vorarbeiten in politischen Entscheidungsprozessen noch ausbaufähig sind in allen drei Landesteilen der Europaregion. Wenn auch methodisch unterschiedlich ausgestaltet und rechtlich nicht bindend, scheint die Gemeindepolitik in Tirol, Südtirol und im Trentino es vermehrt als notwendig zu erachten, deliberative Formen der Mitbestimmung neben den herkömmlichen Kanälen repräsentativer und direkter Demokratie anzuwenden. Dies, um den Interessen der Bürgerinnen und Bürger als Leistungsempfänger oder auch -erbringer gerecht zu werden und die Ideen der Bürgerinnen und Bürger zu nutzen, um effizienter und leistungsfähiger verwalten zu können.

Politische Teilhabe auf kommunaler Ebene für Bürgerinnen und Bürger ohne italienische bzw. ohne österreichische Staatsbürgerschaft ist zwischen EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern abgestuft. Während EU-Bürger grundsätzlich bei Einhaltung bestimmter Bedingungen an Kommunalwahlen teilnehmen können, sind Nicht-EU-Bürger davon ausgeschlossen. In Südtirol und im Trentino gibt es als Alternative dazu (wenige) Ausländerbeiräte, die in einem gesetzlich geregelten Verhältnis zu den Gemeindeverwaltungen stehen, nicht so in Tirol. In allen drei Ländern kandidieren aber (auch erfolgreich) Personen mit Migrationshintergrund nach parteipolitischen Präferenzen. Mehr als über Parteien erfolgt die Partizipation am öffentlichen Leben über Vereine und Interessenvertretungen (z. B. Gewerkschaften). Insgesamt hätten die Gemeinden in allen drei Ländern noch weitreichendere Potenziale bei der Förderung von Partizipation und Integration ausländischer Staatsbürger.

Finanzierung, Kooperation und Fusion: Die Gemeinden in der Europaregion stehen, wie in ganz Europa, in einer angespannten wirtschaftlichen Situation, die ihren Handlungsspielraum immer mehr einschränkt. Deshalb wurde in allen drei Ländern in den letzten Jahren an neuen Finanzierungsformen der Gemeinden gearbeitet. Studien belegen, dass sich die Gesamteinnahmen und -ausgaben je Einwohner der Gemeinden in Tirol und in Südtirol in der Vergangenheit auf einem vergleichbaren Niveau befunden haben, wenngleich die Investitionen in Südtirol viel höher sind als in Tirol. Seit 2011 arbeitet Südtirol an einem neuen Gemeindefinanzierungssystem. Dieses stuft für die Jahre 2015–2018 die Bedeutung der Pro-Kopf-Quote wesentlich zurück, die Finanzierung erfolgt nach Finanzbedarf und nach Finanzkraft (hauptsächlich aus der Gemeindeimmobiliensteuer/GIS und Stromproduktion), etwaige Differenzen werden durch Landeszuweisungen ausgeglichen.

In dieselbe Richtung bei der Neuordnung der Gemeindefinanzierung bewegt sich auch die Provinz Trient. Um das Problem der immer größer werdenden Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben zu meistern, wird im Trentino aber zusätzlich auf

durante i lavori preliminari dei processi decisionali. Nonostante le differenze metodologiche e l'assenza di vincoli giuridici, la politica comunale in Tirolo, Alto Adige e Trentino sembra riconoscere ampiamente la necessità di applicare forme deliberative di codecisione accanto ai canali tradizionali della democrazia rappresentativa e diretta. Ciò al fine di tener conto degli interessi delle cittadine e dei cittadini quali beneficiari o anche fornitori delle prestazioni e di sfruttare le idee proposte dalla cittadinanza per amministrare in modo più proficuo ed efficiente.

La partecipazione politica a livello comunale per coloro che non possiedono la cittadinanza italiana o austriaca è differenziata a seconda che si tratti di cittadini UE o non UE. Mentre i cittadini UE possono partecipare in linea di principio alle elezioni comunali purché siano rispettate determinate condizioni, i cittadini non UE ne sono esclusi. In Alto Adige e in Trentino, diversamente dal Tirolo, esistono in alternativa delle consulte di immigrati (in numero esiguo) che intrattengono relazioni disciplinate per legge con le amministrazioni comunali. In tutte e tre le regioni le persone immigrate hanno però la possibilità di candidarsi (anche con successo) in base ai propri orientamenti politici. Più che attraverso i partiti, la partecipazione alla vita pubblica si esprime sotto forma di associazioni e rappresentanze di interessi (per esempio, unioni sindacali). Nel complesso si ritiene che i comuni di tutte e tre le regioni presentino ancora un notevole potenziale in termini di promozione della partecipazione e integrazione dei cittadini stranieri.

Finanziamento, cooperazione e accorpamento: i comuni dell'Euregio stanno attraversando, analogamente a quelli del resto d'Europa, una situazione economica tesa che limita sempre più il loro margine d'azione. Per tale motivo, negli ultimi anni si è lavorato a nuove forme di finanziamento in tutte e tre le regioni. Studi condotti dimostrano che in passato le entrate e le uscite complessive per abitante dei comuni tirolesi e altoatesini si sono attestate a un livello comparabile, anche se gli investimenti in Alto Adige sono molto più elevati che in Tirolo. Dal 2011 l'Alto Adige sta lavorando a un nuovo sistema di finanziamento dei comuni. Tale sistema riduce sensibilmente l'importanza della quota pro capite per il periodo 2015-2018, facendo dipendere il finanziamento dal fabbisogno finanziario e dalla capacità finanziaria (risultante principalmente dall'imposta municipale unica/IMU e dalla produzione di corrente elettrica) e compensando eventuali differenze attraverso le assegnazioni provinciali.

Nella stessa direzione riguardo al nuovo assetto del finanziamento comunale si muove anche la Provincia di Trento. Per poter risolvere il problema della forbice sempre più larga tra entrate e uscite, in Trentino si punta però anche sull'accorpamento (riuscito) dei comuni, cosa che non accade invece in Tirolo e in Alto Adige.

die (erfolgreiche) Fusion von Gemeinden gesetzt, während in Tirol und in Südtirol dies kein Thema ist. Alle drei Länder forcieren dafür die übergemeindliche Kooperation, die in der Region Trentino-Südtirol bei einer Reihe von Diensten sogar gesetzlich vorgeschrieben ist. Noch sind die Potentiale der Zusammenarbeit aber lange nicht ausgeschöpft.

Auch bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Europaregion treten einige Gemeinden als aktive Gestalter auf, zum Beispiel durch Interreg-Projekte und kommunale Arbeitsgruppen, wobei ökonomisch-funktionale Ziele stärker betont sind als historisch-kulturelle Elemente. Somit gestalten auch Gemeinden die Außenbeziehungen in der Europaregion, sind jedoch nicht in die institutionellen Strukturen des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino eingebunden. Teilnehmer bei der kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind neben politischen Gemeindevertretern auch andere öffentliche Einrichtungen sowie verstärkt auch Vereine und Privatpersonen. Diese partizipative Dimension der Zusammenarbeit ist auf der kommunalen Ebene stärker ausgeprägt als im Rahmen des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino.

Reformen und neue Lösungsansätze in der Politikgestaltung: Als Fazit lässt sich behaupten, dass die Gemeinden der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino mit ähnlich schwierigen institutionellen und gesellschaftspolitischen Herausforderungen konfrontiert sind und teilweise ähnliche und auch gemeinsame Strategien für die Politikgestaltung entwickeln. Gemeinsam ist allen, dass sie sich in kontextgebundenen Spannungsfeldern bewegen, die geprägt sind durch ein unterschiedliches Ausmaß und Wechselspiel ihrer Wesenselemente: Autonomie und Abhängigkeit, freiwillige und erzwungene Zusammenarbeit, Koordination und Wettbewerb.

Tutte e tre le regioni promuovono in compenso la cooperazione sovracomunale, che in Trentino-Alto Adige è addirittura prevista per legge per tutta una serie di servizi. Il potenziale di collaborazione è comunque ben lungi dall'essere completamente sfruttato.

Anche a livello di collaborazione transfrontaliera nel territorio dell'Euregio, vi sono alcuni comuni che si distinguono come particolarmente attivi, ad esempio nell'ambito di progetti interregionali e di gruppi di lavoro comunali, dove l'accento è posto più sugli obiettivi economici e funzionali che non sugli elementi di carattere storico e culturale. I comuni contribuiscono così a dare forma alle relazioni esterne dell'Euregio, pur non essendo integrati nelle strutture istituzionali del GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino. Alla collaborazione comunale transfrontaliera partecipano, oltre ai rappresentanti dei comuni politici, anche altri enti pubblici e, in misura crescente, associazioni e privati. Tale dimensione partecipativa della collaborazione è più marcata a livello comunale che non nell'ambito del GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino.

Riforme e nuovi approcci risolutivi a livello di governance: in conclusione si può affermare che i comuni dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino affrontano sfide istituzionali e di politica sociale che presentano gradi di difficoltà simili e sviluppano strategie di governance analoghe e anche condivise. Tutti hanno in comune il fatto di doversi destreggiare tra rapporti di forza determinati dal contesto, caratterizzati da una diversa misura e alternanza di elementi centrali: autonomia e dipendenza, collaborazione volontaria e forzata, coordinamento e concorrenza.

Gemeinden: Institutionelle Rahmenbedingungen

Comuni: il quadro istituzionale



Esther Happacher/Maria Bertel

Die Zuständigkeiten der Gemeinden in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino

The legal framework for municipalities in the Euroregion

Abstract The local level of government is generally seen as the level of government that is most closely connected to the (local) population. For instance, municipalities are often responsible for securing the most basic public services. This also holds true for the municipalities in the Euroregion.

The population sizes of the municipalities north and south of the Brenner Pass are all rather similar, varying between approx. 50,000 and 120,000 inhabitants. Their respective legal situations differ, however, as the Euroregion consists of three areas – Tyrol, South Tyrol and Trentino – located in two different countries: Austria and Italy. Therefore a comparison of the different constitutional and legal backgrounds seems expedient.

In this article we analyse the situation of the municipalities in Tyrol, South Tyrol and Trentino from a legislative point of view, focusing on the legal framework for municipalities and, more specifically, on the competences of municipalities.

For this purpose, we take a closer look not only at the national constitutional law, but also at the constitution of the Federal State of Tyrol and the autonomy statutes of South Tyrol and Trentino. Moreover, we examine the sub-constitutional legal framework of these three regions.

This allows us to identify differences and similarities between communal competences. Those linked to basic public services, for example, can be found in all three regions.

The findings of our research could prove useful for legislators in Tyrol, South Tyrol and Trentino and encourage collaboration and cohesion within the Euroregion.

1. Einleitung

Die Gemeinde gilt als die bürgernahste Ebene der lokalen Selbstverwaltung. Ihr kommt eine generelle Befugnis zur Wahrnehmung der Interessen der örtlichen Gemeinschaft zu.¹ Auch in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino stellen die insgesamt 562 Gemeinden ein tragendes Element der öffentlichen Verwaltung dar, seien sie Kleinstgemeinden wie Gramais in Tirol mit 46 Einwohnern, Massimeno mit 125 Einwohnern im Trentino, das Südtiroler Laurein mit 337 Einwohnern oder die großen Städte wie Innsbruck (126.965 Einwohner), Bozen (106.110 Einwohner) und Trient (115.540 Einwohner).²

Im Folgenden soll der Rechtsrahmen für die Gemeinden in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in seinen wesentlichen Zügen dargestellt werden, wobei insbesondere auf die Zuständigkeiten eingegangen wird. Die Gemeinden in Südtirol und im Trentino sind – bis auf wenige minderheitenschutzspezifische Elemente – in denselben verfassungsrechtlichen Rahmen eingebunden, differenzierende Regelungen ergeben sich auf regional- und landesgesetzlicher Ebene. Sie werden deshalb gemeinsam dargestellt.

2 .Tirol

2.1 Rechtsquellen

Bestimmungen über die Gemeinden³ sind – neben den grundlegenden Bestimmungen in der österreichischen Bundesverfassung (konkret in den Artt. 115 ff B-VG⁴) – in der Tiroler Landesordnung 1989 (TLO)⁵ sowie in der Tiroler Gemeindeordnung (TGO)⁶ und für die Landeshauptstadt Innsbruck im Innsbrucker Stadtrecht⁷ zu finden.⁸

2.2 Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben

Das B-VG trifft im Fünften Hauptstück, das der Selbstverwaltung gewidmet ist, relativ detaillierte Bestimmungen über die Gemeinden⁹, wobei Art. 115 Abs. 2 B-VG „[s]oweit nicht ausdrücklich eine Zuständigkeit des Bundes festgesetzt ist, ... die Landesgesetzgebung ... [zur Regelung des] Gemeinderech[t]s“ nach Maßgabe der Art. 115 ff B-VG ermächtigt.

Bundesverfassungsrechtlich ist so z. B. vorgesehen, dass die Gemeinden Gebietskörperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung (vgl. Öhlinger/Eberhard 2014,

243) und Verwaltungssprengel (vgl. Öhlinger/Eberhard 2014, 246) sind (Art. 116 Abs. 1 B-VG), dass die Gemeinde selbstständiger Wirtschaftskörper ist (Art. 116 Abs. 2 B-VG; vgl. Öhlinger/Eberhard 2014, 245) sowie, wann aus einer Gemeinde eine Stadt mit eigenem Statut werden kann (Art. 116 Abs. 3 B-VG). Auch der Zusammenschluss von Gemeinden zu Gemeindeverbänden (Art. 116a B-VG) sowie die Gemeindeorgane (Art. 117 B-VG) sind grundsätzlich bundesverfassungsrechtlich festgelegt.

Schließlich sind auch die beiden Wirkungsbereiche der Gemeinde – der eigene und der übertragene – sowie die sich daraus ergebenden Vorschriften über die Gemeindeaufsicht vom Bundesverfassungsgesetzgeber (Art. 118 ff B-VG) geregelt.¹⁰

2.3 Landes(verfassungs)rechtliche Vorgaben

Die TLO befasst sich – gestützt auf die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben – in ihrem VI. Teil (Artt. 72 bis 78) mit den Gemeinden. Sie wiederholt teils die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben, teils konkretisiert sie diese. Als das schon Vorgegebene ergänzend können z. B. die Regelungen zum Bestand der Gemeinde (Art. 72 TLO) sowie die Bürgermitbestimmung (Art. 76 TLO) genannt werden. Schließlich verweist die TLO in Art. 78 auf die Gemeindeordnung und das Innsbrucker Stadtrecht, die weitere Bestimmungen über die Gemeindeorganisation enthalten.

2.4 Bestand der Gemeinde

Aufbauend auf der Vorgabe des Art. 116 Abs. 1 B-VG legt Art. 72 TLO fest, dass sich das Land Tirol in Gemeinden gliedert. Änderungen im Bestand der Gemeinden bedürfen nach der TLO je nach Grad der Veränderung eines Landesgesetzes oder einer Vereinbarung zwischen den Gemeinden. Während die Teilung von Gemeinden nur mittels Landesgesetz erfolgen kann, kann eine Vereinigung von Gemeinden und eine sonstige Änderung der Gemeindegrenzen nicht nur mittels Landesgesetz, sondern auch dann erfolgen, wenn die (betroffenen) Gemeinden dies vereinbaren (Art. 72 Abs. 2 TLO). Die TLO setzt keinerlei Voraussetzungen oder Bedingungen für Grenzänderungen, die Teilung und die Gemeindevereinigung auf; einzig die örtliche Verbundenheit der Bewohner und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden soll bei Änderungen zu beachten sein.

Der Bestand der Gemeinden ist darüber hinaus landesverfassungsrechtlich nicht weiter geschützt.¹¹ Die einzelnen Gemeinden werden lediglich im Anhang zur Tiroler

Gemeindeordnung aufgelistet, der gegebenenfalls bei landesgesetzlichen und Änderungen mittels Gemeindevereinbarung bei Vereinigung von Gemeinden mit einfachem Gesetzesbeschluss geändert werden muss.

2.5 Berücksichtigung der Gemeinde in der Finanzverfassung und Regelungen über den Gemeindehaushalt

§ 2 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG)¹² sieht vor, dass die Gebietskörperschaften „den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt“, selbst tragen. Das F-VG trifft dabei u. a. grundsätzliche Regelungen über den Finanzausgleich, das Abgabewesen sowie Finanzzuweisungen und Zuschüsse. Konkretes ergibt sich aus dem Finanzausgleich (der in Form eines Finanzausgleichsgesetzes jeweils für mehrere Jahre ergeht und in dem auch die Gemeinden Berücksichtigung finden). Neben sogenannten geteilten Abgaben, ausschließlichen Gemeindeabgaben sowie Zuschüssen an die Gemeinden¹³ sind aus Gemeindesicht die sogenannten Gemeindeabgaben auf Grund freien Beschlussrechtes von Interesse (§ 15 Finanzausgleichsgesetz 2008 [FAG]¹⁴), wonach durch Beschluss Abgaben in vorgegebenen Bereichen selbst festgesetzt und eingehoben werden dürfen.

Schließlich trifft die Tiroler Gemeindeordnung nähere Bestimmungen über die Gemeindevirtschaft (§§ 68 ff) und den Gemeindehaushalt (§§ 88 ff).

Zu beachten haben die Gemeinden darüber hinaus auch den Stabilitätspakt 2012¹⁵ und den Konsultationsmechanismus.¹⁶

2.6 Aufgaben der Gemeinde

Art. 74 TLO wiederholt die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben (Art. 118 B-VG), wonach die Gemeinden über einen eigenen und einen übertragenen Wirkungsbereich verfügen. Letzterer kann entweder vom Bund oder vom Land Tirol übertragen sein.

Während der übertragene Wirkungsbereich vom Bund oder vom Land übertragene Aufgaben umfasst, betrifft der eigene Wirkungsbereich gemäß Art. 118 Abs. 2 B-VG „alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden.“ Für solche Angelegenheiten gilt eine – schon bundesverfassungsrechtlich in Art. 118

Abs. 2 B-VG vorgegebene – Bezeichnungspflicht; daher ergibt sich der konkrete Umfang des eigenen Wirkungsbereiches erst aus den zuweisenden Bestimmungen (vgl. Eberhard 2012, 622–623).

Art. 118 Abs. 3 B-VG gibt an, was charakteristische Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches sind: So obliegt den Gemeinden die Bestellung von Gemeindeorganen und die Regelung der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben (Z 1), die Bestellung der Gemeindebediensteten und Ausübung der Diensthoheit (Z 2), die Ausübung der örtlichen Sicherheits- und Veranstaltungspolizei (Z 3), die Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde und die örtliche Straßenpolizei (Z 4), die Flurschutzpolizei (Z 5), die örtliche Marktpolizei (Z 6), die örtliche Gesundheitspolizei (Z 7), die Sittlichkeitspolizei (Z 8), die örtliche Bau- und Feuerpolizei sowie die örtliche Raumplanung (Z 9), der Bereich von öffentlichen Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten (Z 10) sowie der Bereich der freiwilligen Feilbietung beweglicher Sachen (Z 11).

2.7 Kontrolle

Der Unterschied zwischen eigenem und übertragenem Wirkungsbereich zeigt sich insbesondere daran, dass die Gemeinden in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches „in eigener Verantwortung frei von Weisungen und unter Ausschluss eines Rechtsmittels an Verwaltungsorgane außerhalb der Gemeinde“ agieren (vgl. hierfür Art. 118 Abs. 4, Art. 119 B-VG, Art. 119a B-VG). Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches hat die Gemeinde im Auftrag und nach den Weisungen der Bundesgesetze und des Bundes bzw. der Landesgesetze und des Landes zu besorgen. Diese Angelegenheiten sind vom Bürgermeister zu besorgen (Art. 119 Abs. 2 B-VG).

Die Gemeinden unterstehen jedoch der Aufsicht des Bundes und des Landes; diese Aufsicht ist dahingehend auszuüben, dass die Gemeinden bei Besorgung des eigenen Wirkungsbereiches nicht die Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes verletzen, den Wirkungsbereich nicht überschreiten und die ihr gesetzlich obliegenden Aufgaben erfüllen (Art. 119a Abs. 1 B-VG). Art. 119a sieht darüber hinaus weitere Aufsichtsmittel vor, wie z. B. eine Auskunftspflicht und eine Mitteilungspflicht der Gemeinde gegenüber der Aufsichtsbehörde über im eigenen Wirkungsbereich erlassene Verordnungen (Art. 119 Abs. 4, Abs. 6 B-VG).

Darüber hinaus hat das Land Tirol das Recht, eine Kontrolle der Gemeindegebäude zu veranlassen (Art. 119a Abs. 2 B-VG). Diese wird vom Landesrechnungshof durchgeführt (Art. 67 Abs. 4 TLO).

Schließlich prüft auch der Rechnungshof gemäß Art. 127a Abs. 1 B-VG die Gebarung von Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern; kleinere Gemeinden können – unter bestimmten Voraussetzungen – auf begründetes Ersuchen der Landesregierung oder auf Beschluss des Landtages geprüft werden (Art. 127a Abs. 7, Abs. 8 B-VG).

2.8 Organe der Gemeinde

Die Tiroler Gemeindeordnung sieht – wiederum aufbauend auf den Bestimmungen des B-VG (Art. 117 B-VG) – als Organe der Gemeinde (§ 21 TGO) den Gemeinderat, den Gemeindevorstand, die für wirtschaftliche Unternehmen und Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit eingerichteten Ausschüsse sowie den Bürgermeister vor. In Stadtgemeinden führt der Gemeindevorstand die Bezeichnung „Stadtrat“.

Gemäß § 30 TGO ist der Gemeinderat das oberste Organ der Gemeinde. Er hat über alle Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung zu entscheiden und die Geschäftsführung der übrigen Gemeindeorgane zu überwachen. § 30 TGO enthält auch eine Auflistung der Aufgaben des Gemeinderates. Es handelt sich dabei z. B. um die Erlassung von Verordnungen (Abs. 1 lit. a), den Abschluss einer Vereinbarung über die Vereinigung zu einer neuen Gemeinde und über die Änderung der Gemeindegrenzen (Abs. 1 lit. b), Aufgaben im Zusammenhang mit den Gemeindefinanzen (z. B. den Erwerb, die Veräußerung und die Belastung von Liegenschaften [Abs. 1 lit. j]), die Errichtung von und wesentliche Änderungen an wirtschaftlichen Unternehmen, die Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen, die Einrichtung von Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit, die Erlassung einer Satzung für wirtschaftliche Unternehmen und Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit, den Erwerb und die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen sowie die Entsendung von Vertretern der Gemeinde in Organe von juristischen Personen, an denen die Gemeinde beteiligt ist [Abs. 1 lit. l] oder die Festsetzung des Voranschlages und die Genehmigung des Rechnungsabschlusses [Abs. 1 lit. q]) sowie die Entscheidung darüber, ob ein Gemeindeverband gebildet oder aus einem bestehenden Gemeindeverband ausgetreten werden soll (Abs. 1 lit. r).

Abhängig von der Gemeindegröße besteht der Gemeinderat aus 9 bis 21 Mitgliedern (§ 22 TGO), die von den Gemeindebürgern nach den Bestimmungen des Gemeindevahlrechts (Tiroler Gemeindevahlordnung 1994, Gesetz vom 6. Oktober 2011 über die Innsbrucker Wahlordnung 2011) gewählt werden.

Der Gemeindevorstand besteht aus dem Bürgermeister, dem Bürgermeister-Stellvertreter sowie einem oder mehreren weiteren Mitgliedern (§ 23 TGO). Die Mitglieder des Gemeindevorstands sind gleichzeitig Mitglieder des Gemeinderats.

2.9 Gemeindeamt

Beim Gemeindeamt handelt es sich um einen administrativen Hilfsapparat, der die Organe bei der Besorgung ihrer Aufgaben unterstützt (vgl. Berka 2014, 257). Vorstand des Gemeindeamtes ist der Bürgermeister, der unter anderem für die personelle und sachliche Ausstattung des Gemeindeamtes zu sorgen und über die Verwendung der Gemeindebediensteten zu verfügen hat (§ 58 Abs. 1 und 2). Der Bürgermeister hat auch einen Amtsleiter für das Gemeindeamt zu bestellen, der je nach Gemeindegröße dieses Amt hauptberuflich ausüben und – ebenso abhängig von der Gemeindegröße – unter Umständen auch rechtskundig sein muss (§ 58 Abs. 3).

2.10 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden

Art. 116a B-VG ermöglicht den Zusammenschluss von Gemeinden durch Vereinbarung (die von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden muss) zu Gemeindeverbänden (vgl. dazu ausführlich Bußjäger 2013 und Sonntag in diesem Band). Zweck der Gemeindeverbände ist die gemeinsame Besorgung von Gemeindeangelegenheiten. Die aufsichtsbehördliche Genehmigung darf jedoch nur dann erteilt werden, wenn „im Falle der Besorgung von Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährdet [wird ...] und im Falle der Besorgung von Angelegenheiten der Gemeinden als Träger von Privatrechten aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Interesse der beteiligten Gemeinden gelegen ist“ (Art. 116a Abs. 1 B-VG; vgl. Berka 2014, 263). Daneben können Gemeindeverbände auch durch den zuständigen Gesetzgeber und die Landesregierung (§ 130 TGO) gebildet werden (Art. 116a Abs. 2 B-VG).

Darüber hinaus sind auch Absprachen der Gemeinden über den eigenen Wirkungsbereich möglich (Art. 116b B-VG). Nähere Bestimmungen zu Gemeindeverbänden und Vereinbarungen über den eigenen Wirkungsbereich trifft der Tiroler Landes(verfassungs)gesetzgeber in Artt. 77 f TLO und in §§ 129 ff TGO.

2.11 Interessenvertretung

Die Vertretung der Interessen der Gemeinden und Städte obliegt gemäß Art. 115 Abs. 3 B-VG dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund (vgl. Berka 2014, 263). Der Gemeindebund ist dabei in Landesverbände gegliedert; in Tirol ist daher der Tiroler Gemeindeverband für die Interessenvertretung der Gemeinden zuständig.¹⁷

3. Südtirol und Trentino

3.1 Rechtsquellen

Bestimmungen über die Gemeinden finden sich in der italienischen Verfassung (im Folgenden: Verfassung) und im Sonderstatut für die Autonome Region Trentino-Südtirol DPR Nr. 670 vom 31. August 1972¹⁸ (im Folgenden: Autonomiestatut). Da Art. 4 Nr. 3 Autonomiestatut der Region die primäre Gesetzgebungsbefugnis¹⁹ im Bereich der Regelung der Ordnung der lokalen Körperschaften einschließlich der Wahlordnung²⁰ und im Bereich der Grundsätze der Personalordnung der Gemeinden (Art. 65 Autonomiestatut) zuweist, finden sich weitere grundlegende Bestimmungen zu den Südtiroler und den Trentiner Gemeinden in der einschlägigen Regionalgesetzgebung.

3.2 Verfassungsgesetzliche Vorgaben: Verfassung

Art. 5 der Verfassung sieht die lokale Selbstverwaltung als grundlegendes Prinzip der Verfassung an, das die Demokratie und die Freiheit des Einzelnen sicherstellt (vgl. Ambrosi 2004, 29). Die Reform von 2001 (Verfassungsgesetz Nr. 3 vom 18. Oktober 2001²¹) betonte dieses Prinzip zugunsten der Gemeinden. Als autonomen Körperschaften mit eigenem Statut, Befugnissen und Aufgaben (Art. 114 Abs. 2 Verfassung) kommen den Gemeinden nunmehr die allgemeinen Verwaltungsbefugnisse zu (Art. 118 Abs. 1 Verf.). Allerdings kann der (staatliche oder regionale) Gesetzgeber diese Verwaltungsbefugnisse unter Berücksichtigung der Prinzipien der Subsidiarität, Angemessenheit und Differenzierung auf eine übergeordnete Ebene verlagern, wenn eine einheitliche Ausübung als erforderlich angesehen wird. Den Gemeinden steht Verordnungsbefugnis zur Regelung ihrer Organisation und zur

Wahrnehmung der ihnen zuerkannten Aufgaben zu (Art. 117 Abs. 6 Verf.), ebenso finanzielle Selbstverwaltung (Art. 119 Verf.).

Eine weitere Aufwertung der Gemeinden bedeutete die Abschaffung der seit 1948 bestehenden Kontrollfunktion der Region gegenüber den Beschlüssen der Gemeinden sowie die Verpflichtung für die Regionen, in ihren Statuten den sogenannten Rat der lokalen Autonomien als beratendes Organ zwischen Region und lokalen Körperschaften vorzusehen (Art. 123 Abs. 4 Verf.). Damit sind die Gemeinden in die für sie relevanten Entscheidungsprozesse der regionalen Ebene einzubeziehen. Der Staat verfügt über ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis hinsichtlich der Wahlgesetzgebung, der Regierungsorgane und der grundlegenden Aufgaben der Gemeinden (Art. 117 Abs. 2 lit. p Verf.). Bisher hat der staatliche Gesetzgeber diese Kompetenz vor allem hinsichtlich der Definition der grundlegenden Aufgaben noch nicht organisch wahrgenommen, so dass sich die Aufgaben der Gemeinden weiterhin aus einer Fülle von staatlichen, aber auch regionalen Regelungen ergeben (vgl. Vandelli 2015, 194–201).

3.3 Verfassungsgesetzliche Vorgaben: Autonomiestatut

Für die Gemeinden in den Autonomen Provinzen Bozen und Trient gelten weitere im Autonomiestatut enthaltene verfassungsgesetzliche Vorgaben. Charakteristisch für den Rechtsrahmen der Gemeinden in Südtirol und im Trentino ist, dass das 1971 zugunsten einer umfassenden Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie der beiden Autonomen Provinzen Bozen und Trient umgestaltete Autonomiestatut als Verfassungsgesetz die Beziehungen zwischen Region und Gemeinden in einer von der Verfassung abweichenden Weise regelt (vgl. Vandelli 2015, 324).

Die Gemeinden Südtirols müssen die Vorschriften hinsichtlich der verhältnismäßigen Vertretung der Sprachgruppen (ethnischer Proporz) in den Organen (Art. 61 Autonomiestatut) beachten, insbesondere besteht das Recht jeder im Gemeinderat mit mindestens zwei Mitgliedern vertretenden Sprachgruppe, auch im Gemeindeausschuss vertreten zu sein (Art. 62 Autonomiestatut).

Was die Zuständigkeiten der Gemeinden anbelangt, zielt das Autonomiestatut primär auf die Ausgestaltung der Landesautonomie ab und befasst sich wenig mit der Autonomie der Gemeinden (vgl. Ambrosi 2004, 28). Die Verwaltungsbefugnisse sind entsprechend dem Modell der Verfassung von 1948 den Autonomen Provinzen und der Region in allen Bereichen ihrer Gesetzgebungsbefugnis zugeordnet (Art. 16 Autonomiestatut), die Region delegiert sie in der Regel an die Gemeinden, die Autonomen

Provinzen hingegen „können“ sie den Gemeinden delegieren, womit die zentrale Rolle der Länder unterstrichen wird (Art. 18 Autonomiestatut). Die Aufwertung der Autonomie der Gemeinden durch die Reform von 2001 hat in der Rechtsordnung des Autonomiestatuts kaum direkte Auswirkung gezeigt. Art. 10 Verfassungsgesetz Nr. 3/2001 bestimmt nämlich, dass eine Ausdehnung der Reform auf die Sonderautonomie vor einer zukünftigen, durch Verfassungsgesetz zu verwirklichenden Anpassung des Autonomiestatuts nur insofern stattfindet, als dadurch weitere Formen der Autonomie für die Provinzen (oder Region) verwirklicht werden. Eine Ausdehnung der Autonomie der Gemeinden durch die grundsätzliche Zuerkennung der allgemeinen Verwaltungsbefugnis wurde aufgrund der damit verbundenen Einschränkung der Verwaltungsautonomie der Autonomen Provinzen bzw. Region vom Verfassungsgerichtshof abgelehnt.²²

Auswirkungen zeigt die Reform in der Übernahme einiger Regelungen der Verfassungsreform, etwa hinsichtlich des in Art. 123 Abs. 4 Verf. verankerten Rats der lokalen Autonomien. In Südtirol ist dieses beratende Organ als Rat der Gemeinden im Landesgesetz Nr. 4 vom 8. Februar 2010²³ geregelt, das Trentino hat den Rat der lokalen Autonomien mit dem Landesgesetz Nr. 7 vom 15. Juni 2005²⁴ errichtet.

Das Autonomiestatut ordnet zudem den Autonomen Provinzen (und nicht der Region) eine Reihe von Zuständigkeiten hinsichtlich der Gemeinden zu, vor allem im Bereich der Gemeindefinanzen (Art. 80–81 Autonomiestatut). Die Rolle der Gemeinden im Autonomiestatut ist folglich vor allem durch die Beziehungen zu den Autonomen Provinzen geprägt.

3.4 Regionalgesetzliche Vorgaben

Die Region hat ihre Gesetzgebungszuständigkeit durch mehrere Gesetze ausgeübt. Die wichtigsten einschlägigen Regelungen zur Ordnung der Gemeinden sind im DPRg Nr. 3/L vom 1. Februar 2005 i.g.F. – Einheitstext der Regionalgesetze über die Ordnung der Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol²⁵ (im Folgenden: Einheitstext) – enthalten sowie im Regionalgesetz Nr. 3 vom 30. November 1994²⁶ über die Gemeindevahlen.

Die regionalgesetzlichen Regelungen enthalten sowohl gemeinsame als auch unterschiedliche Regelungen für die Gemeinden der beiden Provinzen. Unterschiedliche Bestimmungen betreffen etwa den Gemeindeausschuss, der in Südtirol auf Vorschlag des Bürgermeisters vom Gemeinderat gewählt wird (Art. 2 Abs. 4 Regionalgesetz Nr. 3/1994), während im Trentino die Mitglieder vom Bürgermeister

benannt werden (Art. 2 Abs. 3 Regionalgesetz Nr. 3/1994). Auch das Wahlsystem ist unterschiedlich geregelt: im Trentino gilt das Verhältniswahlsystem in Gemeinden bis 3.000 Einwohner, in Südtirol ab 13.000 (Art. 16 Regionalgesetz Nr. 3/1994).

In einigen Bereichen sind die Autonomen Provinzen für die Detailregelung zuständig. Als Beispiel sei Artikel 57 Einheitstext angeführt, der die beiden Autonomen Provinzen zuständig sieht, die Formen der übergemeindlichen Zusammenarbeit im Detail zu regeln und dabei festzulegen, wann diese obligatorisch zu erfolgen hat. Diese Kompetenzlage führt naturgemäß zu unterschiedlichen Regelungen.

3.5 Bestand der Gemeinden

Eine Änderung des Gemeindegebietes, des Namens oder die Errichtung neuer Gemeinden ist nur unter Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung durch eine Volksbefragung möglich, zuständig ist der Regionalgesetzgeber (Art. 7 Abs. 1 Autonomiestatut, vgl. Art. 133 Abs. 2 Verf.).

3.6 Gemeindefinanzen

Den Autonomen Provinzen kommt eine primäre Gesetzgebungsbefugnis im Bereich Lokalfinanzen und -steuern zu (Art. 80 Autonomiestatut). Sie sind verpflichtet, den Gemeinden geeignete finanzielle Mittel zur Erreichung ihrer Zielsetzungen und Ausübung ihrer Befugnisse zur Verfügung zu stellen (Art. 81 Abs. 2 Autonomiestatut). Genauso kontrollieren sie die Gemeinden hinsichtlich der Erreichung der Ziele des internen Stabilitätspakts, den die Autonome Provinz jeweils zu verantworten hat (vgl. Art. 79 Abs. 3 Autonomiestatut). Dem Rechnungshof steht allerdings die allgemeine Kontrolle über die finanzielle und wirtschaftliche Gebarung der Gemeinden zu.²⁷

Die Finanzautonomie der Gemeinden wird insbesondere durch die landesgesetzlichen Regelungen in Ausführung von Art. 80 und 81 Autonomiestatut und Art. 17 der Durchführungsbestimmung DPR Nr. 268 vom 16. März 1992 näher ausgestaltet. Die Provinzen gewährleisten eine ausgeglichene Entwicklung des Finanzwesens der Gemeinden und stellen die Finanzierung der Gemeinden vor allem durch vom Landesbudget gespeiste Fonds sicher (vgl. Negri 2006, 391). Neben diesen Zuweisungen der Länder verfügen die Gemeinden auch über eigene Einnahmen, die sich aus Gemeindesteuern und Gebühren zusammensetzen (vgl. Denicolò et al. 2016, 187).

Dazu gehören die Gemeindeimmobiliensteuer, Zuschläge auf die Einkommenssteuer und weitere Steuern wie die Steuer auf Werbetätigkeiten sowie Gebühren (z. B. Wasser, Abwasser, Müll, Kindergärten). Hinzu kommen Einnahmen etwa aus Strafen, Vermietungen oder Parkplatzgebühren.

Allerdings befindet sich die Finanzierungsstruktur der Gemeinden im Umbruch, da das auf Kopfquoten basierende System auf eine die tatsächlich ausgeübten Funktionen und die Finanzkraft berücksichtigende Finanzierung umgestellt wird (für die Autonome Provinz Bozen vgl. Denicolò et al. 2016, 186–192).

Die Finanzierung wird zwischen dem Landeshauptmann und einer Vertretung der Gemeinden verhandelt. Die Funktion der Vertretung der Gemeinden nimmt nunmehr der Rat der Gemeinden (Art. 8 Landesgesetz Südtirol Nr. 4/2010) bzw. der Rat der Lokalautonomien wahr (Art. 1 Abs. 1 *bis* Landesgesetz Trentino Nr. 7/2005).

3.7 Zuständigkeiten: Eigener Wirkungsbereich

Art. 2 Abs. 1 Einheitstext bestimmt, dass den Gemeinden „sämtliche Verwaltungsfunktionen örtlichen Belanges in Bezug auf die kulturelle, soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Bevölkerung“ obliegen. Diese Aufgaben werden allgemein als jene des eigenen Wirkungskreises bezeichnet und beziehen sich auf die Bevölkerung und das Gemeindegebiet, insbesondere hinsichtlich der personen- und gemeinschaftsbezogenen Dienste, der Gestaltung und der Nutzung des Territoriums und der wirtschaftlichen Entwicklung. Der Gemeinde kommt somit eine generelle Zuständigkeit zu.

Die Gemeinden verfügen ebenso über „Satzungs-, Ordnungs-, Organisations- und Verwaltungsbefugnis“ (Art. 1 Abs. 4 Einheitstext) sowie über Finanzautonomie (Art. 1 Abs. 5 Einheitstext). Ihre Satzungsbefugnis umfasst innerhalb der regionalgesetzlichen Vorgaben unter anderem die Regelung der Zuständigkeitsbereiche der Organe, der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, der Bürgerbeteiligung und der direkten Demokratie, des Zugangs zu Informationen für die Bürger sowie die internen Kontrollen.

Ein wichtiger Bereich gemeindlicher Aufgaben ist die örtliche Raumordnung und die Regelung bzw. Überwachung der Bautätigkeit (vgl. Denicolò et al. 2016, 183). Ebenso gehört die Wahrnehmung lokaler öffentlicher Dienste wie die Trinkwasser- und Stromversorgung oder die Abwasser- und Müllentsorgung, die Bibliotheken oder andere Freizeiteinrichtungen zu den Aufgaben der Gemeinden (vgl. Negri 2006, 43). Art. 58 Einheitstext sieht die Autonomen Provinzen zur Regelung der lokalen öffentlichen Dienste auf Gemeindeebene zuständig (vgl. Negri 2006, 383).

Ein weiteres Aufgabengebiet ist die Koordinierung der Öffnungszeiten von Handelsbetrieben, der öffentlichen Dienste und der Behörden, die vom Bürgermeister im Rahmen der landesgesetzlichen Vorgaben und der Richtlinien des Gemeinderats wahrgenommen wird (Art. 29 Abs. 6 Einheitstext). Ebenfalls in die Zuständigkeiten fallen Gemeindepolizei oder Seniorenwohnheime (vgl. Passigli 2013, 177–178).

3.8 Zuständigkeiten: Übertragene Landeszuständigkeiten

Neben den Befugnissen des eigenen Wirkungsbereichs nehmen die Gemeinden auch übertragene Befugnisse wahr, die von Region oder Provinz im Sinne von Art. 18 Autonomiestatut auf „einzelne Gemeinden oder auf zusammengeschlossene Gemeinden übertragen, delegiert oder subdelegiert werden“ (Art. 2 Abs. 2 Einheitstext). Als Beispiel mögen die Befugnisse im Bereich der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt dienen, die in der Autonomen Provinz Bozen an die Gemeinden delegiert sind.²⁸

Obwohl die Reform von 2001 die rechtliche Stellung der Gemeinden im Autonomiestatut grundsätzlich nicht berührt hat, kam es in den letzten Jahren doch zu einer zunehmenden Aufwertung ihrer Rolle im Autonomiesystem durch eine Erweiterung der Funktionen der Gemeinden im Zuge der Übertragung von Verwaltungsbefugnissen von Seiten der Autonomen Provinzen. Die systematische Einbeziehung des Rates der Gemeinden bzw. des Rates der lokalen Autonomien in die Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit der Autonomen Provinzen, durch welche die Interessen der lokalen Ebene eingebracht werden, spielt hier sicherlich eine wesentliche Rolle.

Mit dem Landesgesetz Nr. 3 vom 16. Juni 2006²⁹ hat die Autonome Provinz Trient im Zuge der Neugestaltung ihrer institutionellen Struktur eine Reihe von Regelungen im Bereich der Rolle und Aufgaben der Gemeinden getroffen. In diesem Rahmen überträgt die Provinz Verwaltungsbefugnisse an die Gemeinden unter der Voraussetzung, dass diese Befugnisse keine einheitliche Ausübung auf Landesebene erfordern und mit den Dimensionen der betreffenden Gebiete kompatibel sind (Art. 4 Abs. 1 Landesgesetz Trentino Nr. 3/2006). Das Landesgesetz zielt insbesondere auf eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden ab (siehe Art. 4 bzw. 8 Landesgesetz Trentino Nr. 3/2006), da in vielen Fällen die Ausübung der delegierten Verwaltungsbefugnisse in übergemeindlicher Form vorgesehen ist.

Art. 8 Abs. 4 Landesgesetz Trentino Nr. 3/2006 i.g.F. überträgt folgende Verwaltungsbefugnisse an die Gemeinden, die verpflichtend übergemeindlich ausgeübt werden müssen: Schulfürsorge; öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt einschließlich der Sozialdienste und der Freiwilligendienste; öffentlicher und geförderter Wohnbau;

3.9 Zuständigkeiten: Befugnisse des Bürgermeisters

Der Bürgermeister übt als Amtsträger des Staates eine Reihe von staatlichen Befugnissen aus (vgl. Vandelli 2014, 159–160; Negri 2006, 43). Es handelt sich insbesondere um Befugnisse im Bereich der Wahlen (Wählerlisten), des Meldewesens (z. B. Führung der Register) und des Standesamtes (z. B. Eheschließungen) sowie der Datenerhebung (vgl. Artt. 14 und 31 Einheitstext). Die Finanzierung obliegt dem Staat.

Zudem kann und muss der Bürgermeister Dringlichkeitsmaßnahmen ergreifen, wenn es gilt, einer schweren Gefährdung der Sicherheit von Personen im Bereich Gesundheit, Hygiene, Bauten und im Zuständigkeitsbereich der Gemeindepolizei vorzubeugen bzw. diese abzuwenden und zu beseitigen (Art. 32 Einheitstext).

3.10 Kontrolle

Gemäß Art. 54 Abs. 5 Autonomiestatut obliegt der Landesregierung die Aufsicht und Kontrolle über die Gemeindeorgane, darin eingeschlossen auch die allgemeine Ersatzmaßnahme bei Unterlassung von Handlungen, die die Gemeindeorgane verpflichtend zu setzen haben (vgl. Art. 82 Einheitstext). Art. 78 Einheitstext verweist darauf, dass seit dem Tag des Inkrafttretens der Verfassungsreform von 2001 jedenfalls die Kontrollen über die Handlungen der Gemeinden als eingestellt gelten. Zudem ist die Landesregierung zuständig, die Gemeinderäte unter anderem bei verfassungswidrigen Handlungen, bei schweren und fortgesetzten Gesetzesverletzungen oder falls die normale Tätigkeit der Organe und Dienste nicht gewährleistet werden kann zu suspendieren bzw. den Gemeinderat aufzulösen oder einen Kommissar zu ernennen (vgl. Art. 83 Einheitstext). Letztere Konstellation liegt etwa beim Tod des Bürgermeisters vor oder wenn in der Autonomen Provinz Bozen die Wahl des Gemeindeausschusses nicht innerhalb von 30 Tagen ab Verkündung der Gewählten erfolgt. Betreffen die außerordentlichen Maßnahmen Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern (z. B. Trient, Bozen), ist der Staat zuständig (Art. 54 Abs. 5 Autonomiestatut), die Ausübung der vom Staat übertragenen Funktionen überwacht der Regierungskommissar (Art. 87 Abs. 1 lit. b Autonomiestatut).

Zur Kontrolle im Bereich der Finanzen siehe vorstehend unter Punkt 3.6.

3.11 Organe

Die Organe der Gemeinden sind der Bürgermeister, der Gemeinderat und der Gemeindeausschuss (Art. 11 Einheitstext). Sowohl Gemeinderat als auch Bürgermeister werden direkt gewählt (Art. 16 bzw. 3 Regionalgesetz Nr. 3/1994); zum Gemeindeausschuss siehe vorstehend unter Punkt 3.4.

Der Gemeinderat ist das politisch-verwaltungsmäßige Leitungs- und Kontrollorgan (Art. 26 Abs. 1 Einheitstext). Er hat Richtlinienkompetenz und nimmt die Kontrollfunktion gegenüber Bürgermeister und Ausschuss wahr. Zu seinen Kompetenzen gehört unter anderem der Beschluss der Satzung der Gemeinde und ihrer Verordnungen, des Haushaltes, der Raumordnungs- und Bauleitpläne oder der Programme für öffentliche Arbeiten.

Der Gemeindeausschuss ist das Exekutivorgan und nimmt all jene Befugnisse wahr, die nicht dem Rat oder dem Bürgermeister zukommen (Art. 28 Einheitstext).

Der Bürgermeister vertritt die Gemeinde nach außen, er beruft den Gemeindeausschuss und den Gemeinderat ein (Art. 29 Abs. 2 Einheitstext).

Zu erwähnen ist auch der Gemeindegemeinsekretär, der in jeder Gemeinde vorhanden sein muss und den Gemeindeorganen zur Seite steht. Ursprünglich ein Funktionär des Staates, wurde diese Figur italienweit einer (2010 abgeschafften) Agentur zugeordnet (vgl. Vandelli 2015, 267–268). In Südtirol und im Trentino ist er jedoch ein Angestellter der Gemeinde, zugleich der höchste Beamte der Gemeindeverwaltung und wird nach einer Befähigungsprüfung und einem Wettbewerb vom Gemeinderat ernannt (vgl. Negri 2006, 382–383).

3.12 Zusammenarbeit der Gemeinden

Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wird grundlegend durch den Landesgesetzgeber geregelt. Art. 57 Einheitstext sieht den Landesgesetzgeber zuständig, um innerhalb des vom Einheitstext vorgegebenen Rahmens³⁰ die Formen des Zusammenschlusses und der Zusammenarbeit zur gemeinsamen Wahrnehmung von Funktionen und Dienstleistungen zu regeln. Für die Autonome Provinz Bozen bestehen Sonderregelungen, z. B. sind einige Formen wie die in Art. 62 Einheitstext vorgesehene öffentlich-rechtliche Gemeindevereinigung (Art. 66 Abs. 1 Einheits-text) ausgeschlossen.

Südtirol hat mit Landesgesetz Nr. 7 vom 20. März 1991³¹ Bezirksgemeinschaften als Körperschaften öffentlichen Rechts eingerichtet, um dadurch die gemeinsamen

Belange der betreffenden Gemeinden hinsichtlich der kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung wahrzunehmen. Ihnen können von Land und Gemeinden Aufgaben übergemeindlichen Charakters übertragen werden.

Die Autonome Provinz Trient hat im Rahmen der Neuordnung ihrer institutionellen Beziehungen zu den Gemeinden durch das Landesgesetz Nr. 3/2006 auch die übergemeindliche Zusammenarbeit neu geregelt und Talgemeinschaften als öffentlich-rechtliche Körperschaft³² eingerichtet, in der sich Gemeinden zur gemeinsamen Wahrnehmung von Funktionen, Aufgaben und Dienstleistungen, die zum Teil auch verpflichtend ist, zusammenschließen.

3.13 Interessenvertretung und institutionelle Vertretung

Eine gesamtstaatliche Interessenvertretung besteht im Rahmen der Associazione Nazionale Comuni Italiani ANCI.³³ Diese nimmt die Vertretungsfunktionen der Gemeinden auf gesamtstaatlicher Ebene wahr, etwa im Rahmen der Ständigen Konferenz Staat – Städte und Lokalautonomien.³⁴ Da die Gemeinden im Trentino und in Südtirol jedoch in vielen wichtigen Belangen ihren Ansprechpartner in den Autonomen Provinzen haben, etwa hinsichtlich der Finanzen oder der Frage der Befugnisse, spielen die Interessenvertretungen auf Landesebene in Form des Südtiroler Gemeindenverbandes und des Consorzio dei Comuni Trentino eine wesentliche Rolle, etwa auch hinsichtlich des Rates der Gemeinden³⁵ bzw. des Rates der Lokalautonomien.³⁶

Die institutionelle Vertretung der Gemeinden im Trentino und in Südtirol gegenüber den Autonomen Provinzen nimmt nunmehr der Rat der Lokalautonomien bzw. der Rat der Gemeinden wahr. Sie sind in die Entscheidungsfindung von Landesregierung und Landtag in allen Belangen der Gemeinden durch Stellungnahmen einzubeziehen.³⁷

4. Schlussbetrachtungen

Schon die Ausgangslage der gesetzlichen Regelungen über die Gemeinden in der Europaregion ist eine ähnliche: Sowohl für Tirol als auch für Südtirol und das Trentino gilt, dass Rechtsquellen verschiedener Natur zusammenwirken. Für Tirol sind es die Bundes- und Landesverfassung sowie einfache Landesgesetze, für Südtirol und das Trentino sind es die Verfassung, das Autonomiestatut, regionale Gesetze und die Gesetze der Autonomen Provinzen.

Ähnlichkeiten zeigen sich auch bei den Regelungen über den Bestand der Gemeinden, über ihre Finanzierung und ihre Organe. Auch eine Interessenvertretung ist für alle Gemeinden in der Europaregion nach Maßgabe der jeweiligen gesetzlichen Regelungen vorgesehen, wobei in Südtirol und im Trentino die Gemeinden verpflichtend über den Rat der Gemeinden bzw. der Lokalautonomien in die Entscheidungsprozesse auf Landesebene einzubeziehen sind.

Auch die Aufgaben bzw. Zuständigkeiten der Gemeinden gleichen sich: Dabei geht es insbesondere um Aufgaben, die einen lokalen Bezug aufweisen bzw. geeignet sind, von der lokalen Ebene wahrgenommen zu werden. Den Gemeinden kommen so wesentliche Verwaltungsfunktionen im Bereich der Daseinsvorsorge (insbesondere in deren jeweiligen eigenen Wirkungsbereich) zu. Dies betrifft z. B. die örtliche Sicherheits- und Veranstaltungspolizei, die Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde und die örtliche Straßenpolizei (Tirol) oder die Wahrnehmung lokaler öffentlicher Dienste, wie Trinkwasser- und Stromversorgung und die Abwasser- und Müllentsorgung (Südtirol und Trentino). Wichtige Bereiche wie die Überwachungsfunktion der örtlichen Baupolizei und die örtliche Raumordnung gehören ebenso dazu (Tirol, Südtirol, Trentino). Im Unterschied zu den Gemeinden Tirols (wo diese Bereiche landesgesetzlich geregelt sind) kommt den Gemeinden in Südtirol und im Trentino im Rahmen ihres Satzungsrechts unter anderem auch die Regelung über die direkte Demokratie in der Gemeinde oder die Gemeindezusammenarbeit zu.

Die Gemeinden nehmen jedoch nicht nur Aufgaben im sogenannten eigenen Wirkungsbereich wahr, sondern auch vom Land und vom Bund sowie von der Region und den Autonomen Provinzen übertragene Aufgaben. Hervorzuheben ist hierbei, dass diesbezüglich im Trentino durch das Landesgesetz von 2006 den Gemeinden weitgehende Verwaltungsbefugnisse übertragen wurden und insbesondere großes Augenmerk auf die übergemeindliche Ausübung der Aufgaben gelegt wurde. Für Südtirol ist ein derartiges Landesgesetz noch ausständig, Themenbereiche dafür wurden jedoch schon ausgearbeitet und im Rahmen der Gemeindefinanzierung wurde großer Wert auf die übergemeindliche Wahrnehmung von Diensten gelegt. Das Thema der Gemeindezusammenarbeit und der gemeinsamen Bewältigung von Aufgaben spielt folglich eine zunehmende Rolle.

Im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Zuständigkeiten bzw. Aufgaben steht auch die Frage nach der Kontrolle: Kontrollfunktionen werden für die Gemeinden in Südtirol und im Trentino von der Landesregierung sowie betreffend die Finanzen vom Rechnungshof wahrgenommen, hinsichtlich der übertragenen staatlichen Funktionen vom Regierungskommissar. Auch die Gemeinden in Tirol unterliegen der Kontrolle des Landesrechnungshofs und ab einer bestimmten Größe des

Rechnungshofs. Darüber hinaus unterliegen die Gemeinden Tirols der Aufsicht von Bund und Land (eigener Wirkungsbereich) oder sind überhaupt über Weisungszusammenhänge in den staatlichen Verwaltungsapparat eingebunden (übertragener Wirkungsbereich).

Anmerkungen

- 1 Vgl. Artt. 2 und 4 Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung 1988.
- 2 Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2014 und sind abrufbar unter www.tirol.gv.at/statistik-budget/statistik/gemeindedaten/ (Tirol) bzw. www.provincia.bz.it/astat/download/JB2015_K3.pdf (Südtirol) und unter www.statweb.provincia.tn.it/ (Trentino).
- 3 Gemeint sind damit die Ortsgemeinden (vgl. weiterführend zu den vom B-VG vorgesehenen, aber noch durch einen Akt des Bundesverfassungsgesetzgebers einzuführenden Gebietsgemeinden, Berka 2014, 254; Holoubek et al. 2013).
- 4 BGBl I/1930, zuletzt geändert durch BGBl I 102/2014. Vgl. dazu die Beiträge in Pabel 2014 sowie die Kommentierungen von Kahl 2006, 2015, Stolzlechner 2001, 2004, 2013a, 2013b, 2013c und Weber 1999.
- 5 LGBl 61/1988, zuletzt geändert durch LGBl 61/2015.
- 6 LGBl 36/2001, zuletzt geändert durch LGBl 81/2015.
- 7 LGBl 53/1975, zuletzt geändert durch LGBl 76/2014.
- 8 Zusätzlich sind noch die Tiroler Gemeindevahlordnung 1994 (LGBl 88/1994, zuletzt geändert durch LGBl 81/2015) und die Innsbrucker Wahlordnung 2011 (LGBl 120/2011, zuletzt geändert durch LGBl 120/2014) zu nennen.
- 9 Das B-VG trifft bereits sehr detaillierte Bestimmungen über die Gemeinden, die von den Landesverfassungen und einfachen Landesgesetzen konkretisiert werden, vgl. Öhlinger/Eberhard 2014, 242, die darauf hinweisen, dass „[d]ie Gemeinde dadurch gegenüber den Ländern stark aufgewertet“ wird. Zur Stellung der Gemeinden im europäischen Vergleich siehe Gamper 2006.
- 10 Die Gemeinden finden jedoch keine Berücksichtigung in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung und es kommt ihnen auch keine Gesetzgebungshoheit zu (vgl. Öhlinger/Eberhard 2014, 242). Eine Relativierung dieses Unterschieds kann man mit Öhlinger/Eberhard (2014, 242) „allerdings durch das selbstständige Verordnungsrecht der Gemeinden in ortspolizeilichen Angelegenheiten“ gemäß Art. 118 Abs. 6 B-VG sehen.
- 11 Zu beachten gilt es den § 4 Gemeindeverfassungsnovelle 1962, wonach die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bestehenden Städte mit eigenem Statut bestehen bleiben.
- 12 BGBl 45/1948 zuletzt geändert durch BGBl I 51/2012.

- 13 Zu den vielfältigen und komplexen Transferbeziehungen vgl. Biwald 2011, 22.
- 14 BGBl I 103/2007, zuletzt geändert durch BGBl I 118/2015.
- 15 BGBl I 45/2013.
- 16 BGBl I 35/1999. Zu den vielfältigen Problemen, an denen der Finanzausgleich aus Gemeindesicht leidet, vgl. Thöni/Bonn 2012, 221–232.
- 17 Vgl. <http://gemeindebund.at/landesverbaende>.
- 18 Gesetzesanzeiger der Republik Nr. 301 vom 20.11.1972; das DPR enthält den vereinheitlichten Text der einschlägigen Bestimmungen zum Autonomiestatut.
- 19 Primäre Gesetzgebungsbefugnis bedeutet, dass die Region in Ausübung ihrer Zuständigkeit folgende Schranken zu beachten hat: Verfassung, grundlegende Rechtssätze der Republik, internationale Verpflichtungen, nationale Interessen einschließlich des Schutzes sprachlicher Minderheiten und grundlegende Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen (Art. 4 Abs. 1 Autonomiestatut).
- 20 Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr. 48/2003.
- 21 Gesetzesanzeiger der Republik Nr. 248 vom 24.10.2001, das Verfassungsgesetz ändert den Titel V des Teils II der Verfassung.
- 22 Urteile Nr. 370/2006; Nr. 238/2007.
- 23 Ordentliches Beiblatt Nr. 2 zum Amtsblatt der Region Trentino-Südtirol Nr. 8 vom 23.02.2010.
- 24 Amtsblatt der Region Trentino-Südtirol Nr. 26 vom 28.06.2005.
- 25 Abrufbar unter www.regione.taa.it/Moduli/1167_TU%20BILINGUE%202015.pdf (12.12.2015).
- 26 Sondernummer zum Amtsblatt der Region Trentino-Südtirol Nr. 54 vom 01.12.1994.
- 27 Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr. 60/2013.
- 28 Art. 10 Landesgesetz Nr. 13 vom 30.04.1992 i.g.F., der eine Reihe von Funktionen in den Bereichen Minderjährige, Behindertenbetreuung, Fürsorge für psychische Gesundheit, Familienberatung und Altenbetreuung überträgt.
- 29 Beiblatt Nr. 3 zum Amtsblatt der Autonomen Region Trentino-Südtirol Nr. 26 vom 27.06.2006.
- 30 Die Formen werden in Art. 62–65 Einheitstext angeführt: öffentlich-rechtliche Gemeindevereinigung; Gemeindenverbund; Pflichtkonsortium, Programmvereinbarung.
- 31 ABIReg Nr. 14 vom 02.04.1991. Folgende Bezirksgemeinschaften bestehen: Vinschgau, Wipptal, Pustertal, Burggrafnamt, Eisacktal, Salten-Schlern, Überetsch und Unterland. Die Stadt Bozen gehört zu keiner Bezirksgemeinschaft. Vgl. auch Art. 7 DPR Nr. 279 vom 22.03.1974, der die Autonomen Provinzen auch für die Errichtung von Berggemeinschaften zuständig sieht.
- 32 Vgl. insbesondere Art. 2 Abs. 1 lit. d und Art. 12 Landesgesetz Nr. 3/2006. Es wurden insgesamt 15 Talgemeinschaften eingerichtet, vgl. dazu unter www.comunitavalle.provincia.tn.it/comunita/ (15.01.2016).
- 33 Von 8.094 Gemeinden sind 7.318 Gemeinden in der ANCI organisiert, vgl. unter www.anci.it (15.01.2016).
- 34 Die Ständige Konferenz Staat-Städte und Lokalautonomien ist in Art. 8 Abs. 2–3 und Art. 9 Abs. 5–7 GvD Nr. 281/1997 geregelt. Sie dient der Einbeziehung dieser Gebietskörperschaften in Entscheidungen der Regierung, die ihre Befugnisse und Interessen betreffen.
- 35 Vgl. etwa Art. 5 Abs. 8 Landesgesetz Südtirol Nr. 4/2010, der vorsieht, dass der Rat der Gemeinden u. a. auf Personal und Einrichtungen zurückgreifen kann, die von der repräsentativsten Organisation der Gemeinden zur Verfügung gestellt wird. Zum Südtiroler Gemeindenverband vgl. unter www.gvcc.net.

- 36 Vgl. Artt. 2–4 Landesgesetz Trentino Nr.7/2005 zur Einbeziehung in Organisation und Funktionsweise des Rates der Lokalautonomien, vgl. dazu auch unter www.comunitrentini.it/Chi-siamo/La-storia (15.01.2016).
- 37 Vgl. Art. 1 und Art. 8 Landesgesetz Trentino Nr. 7/2005 bzw. Art. 1 und Art. 6 Landesgesetz Südtirol Nr. 4/2010. Vgl. zu den beiden Organen im Vergleich Peterlini 2013.

Literaturverzeichnis

- Ambrosi, Andrea (2004). Die Autonomie der Südtiroler Gemeinden zwischen Verfassung und Sonderstatut, in: Südtiroler Gemeindenverband (Hg.), Festschrift 50 Jahre Südtiroler Gemeindenverband, 27–48, abrufbar unter www.gvcc.net/gemeindeamt/html/GEMEINDEN50-Jahre-dt.pdf
- Berka, Walter (2014). Verfassungsrecht, 5. Auflage, Wien: Verlag Österreich
- Biwald, Peter (2011). Stabilitätspolitik und Finanzausgleich, in: Biwald, Peter/Bußjäger, Peter/Pitlik, Hans/Schratzenstaller, Margit (Hg.), Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat, Wien/Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 21–27
- Bußjäger, Peter (2013). Die zentrale Novelle BGBl I 2011/60 auf dem Gebiet der Gemeindekooperation, in: KWG (Hg.), Gemeindekooperationen – vom Kirchturmdenken zur vernetzten Region, Wien: Manz, 5–19
- Denicolò, Guido/Januth, Andreas/Pallaver, Günther/Decarli, Peter (2016). Südtirols Gemeinden vor neuen Herausforderungen, in: Karlsrufer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2016, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 177–201
- Eberhard, Harald (2012). Gemeinderecht, in: Pürgy, Erich (Hg.), Das Recht der Länder, Bd. 1, Wien: Jan Sramek, 593–648
- Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung (1988), BGBl Nr. 357/1988
- Gamper, Anna (2006). Die Stellung der Gemeinden im Vergleich europäischer Bundesstaaten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.), Jahrbuch des Föderalismus 2006, Baden-Baden: Nomos, 66–82
- Holoubek, Michael/Potacs, Michael/Scholz, Sebastian (2013). Gebietsgemeinden – eine verfassungspolitische Alternative?, in: Journal für Rechtspolitik, 118–139
- Kahl, Arno (2006). Art. 119 B-VG, 4. Lfg., in: Kneihns, Benjamin/Lienbacher, Georg (Hg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Wien: Verlag Österreich
- Kahl, Arno (2015). Art. 119a B-VG, 16. Lfg., in: Kneihns, Benjamin/Lienbacher, Georg (Hg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Wien: Verlag Österreich
- Negri, Giuseppe (2006). Manuale dell'ordinamento dei comuni nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige, Torriana: EDK Editore
- Öhlinger, Theo/Eberhard, Harald (2014). Verfassungsrecht, 10. Auflage, Wien: facultas.wuv
- Pabel, Katharina (Hg.) (2014). Das österreichische Gemeinderecht, Wien: Manz

- Passigli, Daniele (2013). *La finanza locale die Comuni del Trentino-Alto Adige*, Rimini: Maggioli Editore
- Peterlini, Elisabeth (2013). *Der Rat der Gemeinden der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol*, Innsbruck: Studia Verlag
- Stolzlechner, Harald (2001). Art. 117 B-VG, 1. Lfg., in: Kneihs, Benjamin/Lienbacher, Georg (Hg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Wien: Verlag Österreich
- Stolzlechner, Harald (2004). Art. 116 Abs. 1, Abs. 3 B-VG, 3. Lfg., in: Kneihs, Benjamin/Lienbacher, Georg (Hg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Wien: Verlag Österreich
- Stolzlechner, Harald (2013a). Art. 116a B-VG, 10. Lfg., in: Kneihs, Benjamin/Lienbacher, Georg (Hg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Wien: Verlag Österreich
- Stolzlechner, Harald (2013b). Art. 116b B-VG, 11. Lfg., in: Kneihs, Benjamin/Lienbacher, Georg (Hg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Wien: Verlag Österreich
- Stolzlechner, Harald (2013c). Art. 115, Art. 118 B-VG, 12. Lfg., in: Kneihs, Benjamin/Lienbacher, Georg (Hg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Wien: Verlag Österreich
- Südtiroler Gemeindenverband (2013). *Tätigkeitsbericht 2012*, abrufbar unter www.gvcc.net
- Südtiroler Gemeindenverband (2015). *Tätigkeitsbericht 2014*, abrufbar unter www.gvcc.net
- Thöni, Erich/Bonn, Caroline (2012). *Gemeinden 2011 – Gegenwärtige und zukünftige Probleme der Finanzstruktur*, in: Kahl, Arno (Hg.), *Offen in eine gemeinsame Zukunft – FS 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle*, Wien: Manz, 205–234
- Vandelli, Luciano (2015). *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna: Il Mulino
- Weber, Karl (1999). Art. 115, 116, 118 Abs. 1–7, 119 B-VG, 1. Lfg., in: Korinek, Karl/Holoubek, Michael (Hg.), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, Wien: Springer



Elisabeth Peterlini

Der Rat der Gemeinden

Von schwammigen beratenden Funktionen zum politischen Gewicht in der Landespolitik

The Council of Municipalities

From loosely defined advisory roles to a political force in the region

Abstract In 2001, the Italian Constitution was amended by Constitutional Law No. 3/2001. The newly introduced Article 123 provides an article of incorporation for each regional territory. Paragraph 4 of Art. 123 states verbatim: ‘The statute of each Region regulates the activity of the Council of Local Autonomies as a consultative body between the Regions and the local authorities’. This reform was the basis for establishing the Council of Local Autonomies. The council’s task is to serve as an advisory body that mediates between regions and municipalities in order to improve their communication and strengthen the local authorities, which are closest to the citizens.

As a result of the legal reform, this body was also introduced in South Tyrol – a region with special status in Italian law – where it is officially known as the Council of Municipalities of the Autonomous Province of South Tyrol. This article explains the origin and the content of the South Tyrolian regulation according to the Council of Municipalities, in particular regarding its constitution and field of operation. Interviews with the former and current council presidents provide insight into how the body has acted in practice and how its importance could grow beyond its original advisory role.

1. Einführung

Die Gemeinde, oft als Zelle der Gesellschaft bezeichnet, ist nach der Familie wohl die engste Gemeinschaft, in die der Mensch eingebunden ist und in der er lebt. Während internationale Organisationen immer weiter von den Einflussmöglichkeiten des Menschen wegrücken und damit die demokratische Bindung immer dünner wird, steigt das Bedürfnis nach einer Teilnahme in einem engen, überschaubaren Bereich, wie es die Gemeinde oder eben der engere Raum ist, in dem man lebt. Die Gemeinde ist auch geschichtlich die älteste örtliche Körperschaft und allein schon dadurch im Empfinden der Bevölkerung besonders verwurzelt (Falcon 2011, 352). Oberhaupt der Gemeinderegierung ist der Bürgermeister. Rechtlich gesehen ist er nicht nur oberster, demokratisch gewählter Repräsentant der Gemeinschaft seiner Gemeinde und damit Vorsitzender der Gemeindeverwaltung (Exekutive), sondern (in der italienischen Rechtsordnung und in vielen anderen) auch Vertreter der Staatsregierung auf lokaler Ebene (Del Giudice 2015, 372). Für das Gemeindevolk ist der Bürgermeister die Ansprechperson, an die man sich wenden kann, um Anliegen oder Bedürfnisse vorzubringen.

Es war wohl auch dieser anerkannte Stellenwert der Gemeinden, der den italienischen Staat im Jahre 2001 dazu veranlasst hat, die italienische Verfassung vor allem im Hinblick auf die lokalen Gebietskörperschaften zu reformieren. Die Staatsordnung Italiens war bis dahin von einem zaghaften Regionalismus geprägt. Die Regionen hatten wenige und schwache (nur konkurrierende) Zuständigkeiten und wurden erst in den 1970er-Jahren aktiviert. Ein Ziel der Reform von 2001 war es, die italienische Staatsordnung zu modernisieren und „föderaler“ zu gestalten, wobei einige wesentliche Merkmale des Föderalismus umgesetzt wurden, man aber trotzdem bei weitem nicht von einem Föderalstaat Italien sprechen kann (Peterlini 2012, 14). Im Zuge dieser Aufwertung der Subebenen sollten auch die Gemeinden als jene Gebietskörperschaften, die den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten stehen, gestärkt werden (vgl. Groppi 2007, 10–12). Bei der Staatsgründung im Jahre 1861 war der Traum von einem föderalen Zusammenschluss der italienischen Stadtstaaten vom militärischen und politischen Anschluss an das Königreich Sardinien Piemont überrollt worden, die Staatsform wurde vom französischen Zentralismus geprägt. Der Föderalismus wurde vom italienischen Gesetzgeber erst wieder um die jüngste Jahrtausendwende als politische Lebensform entdeckt und teilweise umgesetzt. Ein Ansatz für die Aufwertung der substaatlichen Körperschaften, besonders der Lokalkörperschaften, lässt sich im neu eingeführten verfassungsrechtlichen Organ *Rat der örtlichen Autonomien* finden. Die Gemeinden sollten in einer institutionalisierten Form zusammenwirken

und ihren Einfluss auch auf übergemeindlicher Ebene ausüben können. Der „Rat der örtlichen Körperschaften“, wie er offiziell in der Verfassung (im Art. 123) verankert wurde, soll ein Instrument des Zusammenwirkens mit der Region sein, das auf dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit fußt (vgl. Nacci 2014, 1–3).

Die erwähnte Reform der italienischen Verfassung von 2001 wurde durch das Verfassungsgesetz Nr. 3 vom 18. Oktober 2001 umgesetzt (und im Gesetzesanzeiger Nr. 248 vom 24.10.2001 veröffentlicht). Damit wurde erstmals (von kleineren Abänderungen abgesehen) die Verfassung von 1948 grundlegend abgeändert. Zum Unterschied von verschiedenen vorherigen, gescheiterten Entwürfen der Zweikammern-Kommissionen des Parlamentes der 1980er- und 1990er-Jahre beschränkte sich die Reform allerdings auf den fünften Titel des zweiten Teils der Verfassung, der „*Die Regionen, die Provinzen und die Gemeinden*“ regelt. Der neue Artikel 123 Absatz 4 der Verfassung (der durch Artikel 7 Verfassungsgesetz Nr. 3/2001 ergänzt wurde) besagt nun Folgendes: „Im Statut jeder Region wird der Rat der örtlichen Autonomien als beratendes Organ zwischen der Region und den örtlichen Körperschaften geregelt.“ Durch diese Reform wurde der Grundstein für die Errichtung des Rates der lokalen Autonomien gelegt. Es sollte also ein Organ gegründet werden, dessen Aufgabe es sein würde, zwischen Region und Gemeinden zu beraten, um ein besseres Miteinander zu koordinieren, und vor allem jene Ebene zu stärken, die dem Volk am nächsten steht, nämlich jene der Gemeinden. Somit wurde auch in Südtirol der Rat der lokalen Autonomien errichtet und mit dem Namen „Rat der Gemeinden der autonomen Provinz Bozen Südtirol“ versehen (Peterlini 2013, 9).

Nun sind mehr als zehn Jahre seit der Reform vergangen und es kann ein Versuch unternommen werden, auszuleuchten, welche politische Bedeutung dieses in der Verfassung verankerte Organ in der Praxis erfahren hat.

2. Die rechtliche Grundlage des Rates der Gemeinden in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol

Der Rat der lokalen Autonomien mit der so hinzugefügten verfassungsrechtlichen Bestimmung musste in den Regionen mit Normalstatut eingeführt werden (vgl. Baroncelli 2014, 65–67; D’Atena 2010, 292–296). Nicht so deutlich hingegen war es, ob auch die Region Trentino-Südtirol als Sonderregion das beratende Organ zwischen der Region und den örtlichen Körperschaften einführen müsste (vgl. Vizioli 2011, 17). Zu dieser Rechtsfrage entstand in der Lehre eine rege Debatte. Für die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen Bozen und Trient gelten nämlich,

laut Art. 10 des Verfassungsgesetzes Nr. 3/2010, nur jene Bestimmungen, die eine weitergehende Form der Autonomie vorsehen (sogenannte Besserstellungsklausel). Die Frage, ob die Einführung dieses Organs mit Verfassungsrang eine Erweiterung der Autonomie der Region oder des Landes (der autonomen Provinz) darstellt oder nicht, wurde dementsprechend in der Lehre unterschiedlich beantwortet (vgl. Ruggeri 2006, 2). Die Unstimmigkeit wurde allerdings 2006 vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) mit Urteil Nr. 370 geklärt. Der VfGH stellte sich die Frage, ob eine Ausweitung auf die Sonderautonomien im Sinne dieser Besserstellungsklausel nur dann zu erfolgen habe, wenn damit eine Erweiterung der Autonomie der Regionen erfolge, oder auch, wenn sie eine Ausweitung der Autonomie der Lokalkörperschaften bewirke. „Mit anderen Worten handelt es sich um die Frage, ob die im Titel V der Verfassung enthaltenen Vorschriften auf die Regionen mit Sonderautonomie auch dann übertragen werden können, wenn das angestrebte Ziel darin besteht, einen Apparat von weitergehenden Garantien dem System der Autonomien als Ganzes sicherzustellen.“ Der Verfassungsgerichtshof kam zum Schluss, dass der Mechanismus der Erweiterung im Sinne von Art. 10 „nur dann funktionieren kann, wenn er, nach einer umfassenden Beurteilung, sicherstellt, dass der Region eine größere Autonomie erwächst und nicht der Lokalkörperschaft.“⁴¹ Dabei ist zu beachten, dass mit dem Ausdruck Region – wie im Artikel 10 vorgesehen – gleichlautend auch die autonomen Provinzen zu verstehen sind (vgl. Ambrosi 2007, 363–375).

Damit hat der Verfassungsgerichtshof die Ausdehnung des Artikels 123 Absatz 4 auf die Regionen mit Sonderstatut abgelehnt (vgl. Happacher 2008, 163). Das bedeutet, dass es für die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen keine Verpflichtung gibt, den Rat der lokalen Autonomien einzuführen. Wengleich es keine Verpflichtung zur Errichtung des Rates der örtlichen Autonomien seitens der Verfassung gibt, gibt es andererseits auch kein Verbot, einen solchen im Rahmen der eigenen Zuständigkeiten zu errichten (vgl. Padula 2008, 1122; Peterlini 2013, 52–54).

Tatsächlich führte der Südtiroler Landtag einen Rat der lokalen Autonomien ein und benannte ihn „Rat der Gemeinden der autonomen Provinz Bozen Südtirol“. Das erste Südtiroler Gesetz zum Rat der Gemeinden wurde mit einem einfachen Landesgesetz (LG) verabschiedet, LG Nr. 10 vom 11. Juni 2003 (Amtsblatt der Region Trentino-Südtirol Nr. 25 vom 24.06.2003). Das Gesetz erhielt die relative Mehrheit der Stimmen (Südtiroler Landtag 2003). Beim zweiten Gesetz zum Rat der Gemeinden, LG Nr. 4 vom 08. Februar 2010 (Amtsblatt der Region Trentino-Südtirol Nr. 8 vom 23.02.2010 Beiblatt Nr. 2), wandte der Landtag das verstärkte Genehmigungsverfahren nach Artikel 47 Absatz 2 des Autonomiestatuts an, so dass der Beschluss schließlich mit absoluter Mehrheit am 5. Juni 2003 verabschiedet wurde.

3. Die Zusammensetzung

Im genannten Landesgesetz zur Errichtung des Rates der Gemeinden sind 17 Mitglieder vorgesehen. Eine Vertretung steht den Gemeinden im Verhältnis zu ihrer Größe zu. Zudem müssen folgende Kriterien bei der Zusammensetzung berücksichtigt werden: der sprachliche Proporz, die Anerkennung der Bedeutung der bevölkerungsreichsten Gemeinden, die Vertretung der kleineren Gemeinden und der Bezirksgemeinschaften sowie beider Geschlechter. Besonders berücksichtigt wird die Landeshauptstadt Bozen, die drei Mitglieder namhaft machen kann. Die detaillierte Gliederung berücksichtigt sowohl die Kleingemeinden als auch die Landeshauptstadt Bozen und wird damit einem möglichst ausgewogenen Verteilungsprinzip gerecht (Art. 2 LG Nr. 4/2010).

Folglich besteht das Gremium aktuell aus 17 von der Versammlung der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Gemeinden des Landes gewählten Mitgliedern. Den Vorsitz führt der Präsident des Südtiroler Gemeindenverbandes (amtierender Präsident ist Andreas Schatzer, Bürgermeister von Vahrn, SVP).

Die Opposition findet keinen Platz im Rat der Gemeinden. Der Rat der Gemeinden besteht nämlich im Wesentlichen, wie übrigens auch der Gemeindenverband, aus den Bürgermeistern und Vertreterinnen und Vertretern der Ausschüsse, die den Mehrheitsparteien angehören. Es geht dabei um die Verwirklichung eines der Grundelemente des Föderalismus auf der Ebene des Landes (Riz/Happacher 2013, 237), in diesem Falle um eine Beteiligung der Gemeinden an der Willensbildung des Landes.

Dies wirft die demokratiepolitische Frage auf, inwieweit ein solches Organ repräsentativ für die gesamte Bevölkerung ist, wenn keine einzige Oppositionsvertretung darin Platz findet. Im Wesentlichen stellt sich dieselbe Frage bei den Länderkammern in Bundesstaaten. In Österreich beispielsweise besteht der Bundesrat aus Vertretern der Landtage und damit indirekt aus der Vertretung aller (Artt. 34, 35 B-VG; vgl. Berka 2008, 151), in der Bundesrepublik Deutschland hingegen aus Vertretern der Landesregierungen. Da ja in Deutschland die Länder von unterschiedlichen Koalitionen regiert werden, die nicht identisch mit jener der Bundesregierung sein müssen (z. B. früher oft CDU/CSU-Länder-Mehrheit trotz SPD-Regierung), ist im Bundesrat trotzdem eine politische Dialektik gegeben (Art. 51 GG; vgl. Ipsen 2006, 91). Dies wäre auch in Südtirol der Fall, wenn nicht – aufgrund der politischen Lage – nahezu alle Gemeinden von ein und derselben Partei regiert würden. Wenn es Dörfer mit freiheitlicher, andere mit grüner, wieder andere mit SVP-Regierung gäbe, wäre ein von Bürgermeistern beschickter Rat der Gemeinden trotzdem politisch dialektisch

(bunt) besetzt (Peterlini 2013, 60). Seit den zwei jüngsten Gemeindewahlen, 2010 und besonders 2015, hat sich tatsächlich in diese Richtung einiges getan. Nicht nur einzelne Land-Gemeinden (wie Abtei, Auer, Freienfeld, Eppan, Innichen u. a.) oder mehrheitlich italienische Gemeinden (wie Bozen, Leifers, Branzoll, Pfatten), sondern auch die Städte Meran und Sterzing werden von Bürgermeistern geführt, die nicht auf einer SVP-Liste gewählt wurden (Südtiroler Bürgernetz 2015). Freilich handelt es sich dabei trotzdem um Vertreter der Exekutive, wenngleich unter verschiedenen Parteiflaggen, und nicht um Vertreter der Gemeinderäte.

Die Besetzung des Rates der Gemeinden vorrangig mit Bürgermeistern kann aus einem praktischen Gesichtspunkt damit gerechtfertigt werden, dass der Bürgermeister jene Person ist, die den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten steht und welche die soziale Wirklichkeit einer Gemeinde wohl am besten kennt. Demokratiepolitisch ist er in seiner Funktion gestärkt, seit 1994 die Direktwahl des Bürgermeisters eingeführt wurde (mit Regionalgesetz vom 30. November 1994, Nr. 3), während das Gemeindeoberhaupt bis dahin vom Gemeinderat gewählt wurde. So sieht das auch der amtierende Präsident des Rates der Gemeinden Andreas Schatzer, der unterstreicht, dass der „Bürgermeister der ist, der in der Gemeinde am besten Bescheid weiß, am besten die Realitäten wiedergeben kann und auch kennt“ (Schatzer 2015). Und weiters: „Die 17 Bürgermeister (im Rat der Gemeinden, E. P.) kennen die verschiedenen Realitäten der Gemeinden, wir haben die Städte vertreten, wir haben die Kleingemeinden vertreten, wir haben die Sprachgruppen vertreten, wir haben die verschiedenen Parteien vertreten, wir haben abgelegene Dörfer vertreten, wir haben Mittelpunktsdörfer vertreten, wir haben alles ein bisschen vertreten, also wir kennen sehr gut die Realität in Südtirol“ (Schatzer 2015).

4. Die Aufgaben des Rates der Gemeinden

4.1 Der Inhalt des Landesgesetzes über die Regelung des Rates der Gemeinden Nr. 4/2010

Um seine Bedeutung bewerten zu können, ist zunächst zu untersuchen, welche Aufgaben dem Rat der Gemeinden tatsächlich obliegen und in welcher Form er als Beratungsorgan tätig wird. Beschränkt er sich auf eine reine Beratungsfunktion des Landesgesetzgebers oder ist er effektiv am Gesetzgebungsverfahren beteiligt?

Um diese Frage beantworten zu können, muss zunächst der Inhalt des Landesgesetzes über die Regelung des Rates der Gemeinden geprüft werden.

Dieses Gesetz definiert den Rat der Gemeinden als ein „Gremium der Zusammenarbeit“ zwischen Land und Südtiroler Gemeinden. Die Zusammenarbeit äußert sich dann in der Kernaufgabe des Rates. Sie liegt in der Begutachtung der Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen, welche für die Gemeinden von Interesse sind, bevor sie vom Landtag bzw. von der Landesregierung verabschiedet werden. Art. 6 LG Nr. 4/2010 besagt wörtlich Folgendes: „Der Rat äußert sich zwingend zu Begehrensgesetzesentwürfen und Gesetzesentwürfen, zu Landesverordnungen und allgemeinen Verwaltungsakten, falls diese Themenbereiche berühren, in denen die entsprechenden Funktionen zur Gänze oder teilweise den Gemeinden zugewiesen oder zuzuweisen sind bzw. lokale Steuern oder die Lokalfinanzen betreffen.“ Das Landesgesetz sieht also vor, dass die Gutachten zwingend eingeholt werden müssen und sagt, in welchen Bereichen das erfolgen muss. Diese Aufgabe der Begutachtung erfasst auch die Landespläne und Programme: „Der Rat äußert sich ebenso zwingend zu allgemeinen Landesplänen und -programmen, die das Landesgebiet, die öffentlichen Dienste sowie die sozioökonomische Entwicklung betreffen, falls davon die Interessen der Gemeinden betroffen sind.“ Das Gesetz bestimmt auch, wann das Gutachten einzuholen ist: „Im Zusammenhang mit den Gesetzesentwürfen der Landesregierung wird das Gutachten vor der endgültigen Genehmigung derselben durch die Landesregierung angefordert.“ Beim Landeshaushalt beschränkt sich allerdings das Gutachten des Rates der Gemeinden auf die Ausrichtung desselben und die Aspekte, die direkt die Gebietskörperschaften betreffen: „Bei Gesetzesentwürfen in Bezug auf den Landeshaushalt ist das Gutachten lediglich hinsichtlich der Ausrichtung des Haushaltes und jener Aspekte des Haushaltsgesetzesentwurfes, die die Gebietskörperschaften betreffen, erforderlich.“

Neben den Gutachten sind auch Anhörungen vorgesehen. Der Präsident des Rates kann eine solche Anhörung durch die Gesetzgebungskommission verlangen und *muss* von derselben angehört werden. „Falls der Präsident des Rates oder ein bevollmächtigter Vertreter dies beantragt, wird er von der Kommission des Landtages angehört, die für die Behandlung der Begehrensgesetzesentwürfe, der Gesetzesentwürfe und der sonstigen unter diesem Punkt genannten Akte zuständig ist“ (Art. 6 LG Nr. 4/2010).

Nun stellen sich unmittelbar zwei Fragen. Zunächst, wie sieht diese Form der Begutachtung aus, und zweitens, welche Gesetze und welche Verordnungen, also welche Themenbereiche sind denn von Interesse der Gemeinden?

4.2 Die Formen der Begutachtung und seine tatsächliche politische Gewichtung

Die Gutachten, welche der Rat der Gemeinden zu den Gesetzesentwürfen, Verordnungen und Beschlüssen abgibt, können folgende Formen annehmen: Entweder gibt der Rat ein positives, ein negatives oder ein bedingt positives Gutachten ab. Falls das Gutachten zu Begehrensgesetzesentwürfen oder Gesetzesentwürfen verpflichtend ist oder der Rat es als verpflichtend erachtet und das Gutachten negativ ausfällt oder an spezifische Änderungswünsche gekoppelt sein sollte, hat die Gesetzgebungskommission vor der Endabstimmung über den Begehrensgesetzesentwurf oder den Gesetzesentwurf in einem Beschluss die Gründe für das Abrücken vom Gutachten darzulegen. So bestimmt es das erwähnte Südtiroler Landesgesetz (Art. 6 Abs. 4).

An dieser Stelle sei ein interessanter Vergleich zu anderen Regionen aufgezeigt. Während die Südtiroler Regelung über den Rat der Gemeinden vorschreibt, dass der Gesetzgeber die Gründe für das Abrücken darlegen muss, sehen andere Regionen für diesen Fall eine qualifizierte Mehrheit für die Beschlussfassung vor. Im Konkreten haben dies beispielsweise die Regionen Ligurien, Lombardei, Umbrien und Kalabrien vorgesehen, ebenso Südtirols Nachbarprovinz Trient (Art. 10 Trentiner Landesgesetz Nr. 7/2005). Falls der Rat ein negatives Gutachten abgibt oder seine Zustimmung an bestimmte Änderungswünsche koppelt und das Gesetzgebungsorgan dem nicht Rechnung trägt, ist eine qualifizierte Mehrheit für die Verabschiedung des Gesetzesentwurfes erforderlich (vgl. Padula 2008, 1122; Filippeschi/Scarafiocca 2011, 7; Bin 2004, 597).

In Bezug auf die Südtiroler Regelung muss darüber hinaus festgestellt werden, dass die Einholung der Gutachten für den Landtag zwar verpflichtend ist, allerdings die Gutachten selbst *nicht bindend* sind (auch für die anderen Regionalräte nicht), sondern eben, wie bereits ausgeführt, der Südtiroler Gesetzgeber lediglich die Gründe anführen muss, weshalb er nicht dem Gutachten des Rates folgt.

Das wirft natürlich die Frage der effektiven politischen Gewichtung dieser Gutachten auf.

Einerseits muss aus verfassungsrechtlicher Sicht festgehalten werden, dass die Funktion des Rates in der Verfassung als Beratungsorgan definiert wird. Durch diese verfassungsrechtliche Definition wollte man die Befugnisse des Rates bewusst auf eine reine Beratung reduzieren und dadurch von weiteren Aufgaben abgrenzen, die über diese Tätigkeit hinausgehen (Tarchi/Bezzi 2006, 2463). Durch die Eingrenzung des Tätigkeitsbereiches und die Reduzierung auf die Beratungsfunktion wird eine eventuelle Gleichstellung zwischen dem Rat und dem Landtag verhindert und somit

die eventuelle Schaffung einer zweiten Kammer auf Regional- bzw. Landesebene, einer Gemeindekammer ausgeschlossen (Tarchi/Bezzi 2006, 2463). Im Vordergrund steht also auf jeden Fall die in der Verfassung verankerte Beratungsfunktion des Rates. Gesetzgeber bleibt somit gemäß Verfassung uneingeschränkt der Landtag.

Andererseits muss politisch empirisch untersucht werden, inwieweit es sich bei diesen Gutachten um reine Papiertiger handelt oder von ihnen ein tatsächlicher Einfluss auf die Gesetzgebung ausgeht. In der Frage der verfassungsrechtlichen Einschränkung der Rolle des Rates auf eine reine Beraterfunktion sehen allerdings der amtierende Präsident Andreas Schatzer sowie sein Vorgänger Arno Kompatscher kaum ein Problem. Sie betonen vielmehr das politische Gewicht, das dadurch nicht eingeschränkt wird. Beide sind sich darüber einig, dass der Rat als Gremium der Zusammenarbeit und Beratung vom Landesgesetzgeber geschätzt wird. Dass der vormalige Präsident des Rates, Arno Kompatscher, zum Landeshauptmann gewählt worden ist, ist sicher auch Ausdruck des politischen Gewichtes, das der Rat der Gemeinden erzielen konnte.

Für die mangelnde Bindung der Gutachten hat der Rat der Gemeinden in der Praxis eine sehr interessante Lösung gefunden, um seine Stimme in gewissen Fällen für den Gesetzgeber doch verbindlich durchsetzen zu können. So verweist der Präsident des Rates und Bürgermeister aus Vahrn auf nachfolgende gesetzliche Ergänzungen: „Wir haben einige wenige Beispiele, wo es uns gelungen ist, in verschiedenen Gesetzen ein Einvernehmen mit dem Rat der Gemeinden einzuführen“ (Schatzer, 2015). In einigen Landesgrenzen konnte nämlich festgeschrieben werden, dass Änderungen am Gesetzentwurf von der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Rat der Gemeinden gemacht werden müssen. „Hier ist ein Einvernehmen dann notwendig, und wenn der Rat der Gemeinden dann meint, so nicht, dann ist es nicht möglich“, so Schatzer (2015).

Ein Beispiel dafür findet man im Dekret des Landeshauptmannes vom 09. Dezember 2013, Nr. 381 (Amtsblatt 17.12.2013, Nr. 51) „Änderungen von Durchführungsverordnungen im Bereich Kleinkinderbetreuung“. Artikel 1 Absatz 4 besagt Folgendes:

„In der weiteren Folge wird der Mindest- und Höchsttagetarif jährlich im Einvernehmen mit dem Rat der Gemeinden von der Landesregierung im Rahmen des Beschlusses der Tagsätze und Tarife der Sozialdienste festgelegt.“

Weitere Beispiele findet man in den folgenden Gesetzen:

- Familiengesetz LG Nr. 8/2013: Artt. 18 und 19
- Raumordnungsgesetz LG Nr. 13/1997: Art. 45

- GIS-Gesetz LG Nr. 3/2014: Art. 21
- Einheitsschalter LG Nr. 8/2011: Art. 1
- Regelung Steinbrüche, Gruben, Torfstiche LG Nr. 7/2003: Art. 1
- Erdgasverteilung LG Nr. 15/2013: Art. 1

4.3 Themenbereiche von Interesse der Gemeinden

Welche sind denn nun diese Themenbereiche, die für die Gemeinden von Interesse sind, bei welchen vom Gesetzgeber das Gutachten zwingend beim Beratungsorgan eingeholt werden muss?

Es handelt sich dabei um eine, laut Kompatscher, „schwammige“ Formulierung der Themenbereiche, zu denen der Rat der Gemeinden Gutachten abgeben muss (Kompatscher 2012).

Die Antwort lässt sich empirisch aus der Erfahrung der vergangenen Jahre ableiten. Die Themenbereiche, zu welchen der Rat der Gemeinden effektiv Gutachten abgegeben hat, hat Kompatscher (als ehemaliger Präsident des Rates der Gemeinden) wie folgt zusammengefasst: „Die meisten Gutachten gibt der Rat in den Bereichen der Landesraumordnung, in den Bereichen des Landschaftsschutzes und im Bereich Urbanistik und territoriale Ordnung ab. Momentan gibt er auch einige Gutachten zum Sektor Energie und zu jenen Bestimmungen ab, die jetzt als Reaktion auf die neuen Regelungen der Regierung Monti erlassen werden“ (Kompatscher 2012).

Der amtierende Präsident des Gremiums, Andreas Schatzer, meint dazu Folgendes: „Die Themenbereiche sind nicht festgelegt, aber die Themenbereiche sind sehr vielfältig, weil natürlich alles beziehungsweise sehr viel, was im Landtag behandelt wird, mit den Gemeinden zu tun hat.“ (Schatzer, 2015). Schatzer zählt spezifisch die Raumordnung und Urbanistik auf, denn es zählt ja zum Aufgabenbereich der Gemeinden, die Bauleitpläne zu erstellen und die Baukonzessionen auszustellen. Weiters führt er den Energiebereich an, in dem die Gemeinden für die Form der Wasserkraftwerke zuständig sind.

Der Präsident zählt weiters folgende Bereiche auf: „[...] der ganze Schulbereich, Bildungsbereich; die Gemeinden sind ja für die Grund- und Mittelschulen zuständig, die Gemeinden sind für Kindergarten zuständig, bis hin zu den Kleinkinderbetreuungen, Kinderhorten, Kindertagesstätten, Tagesmütter; auch hier betrifft es wieder die Gemeinden, weil wir solche Einrichtungen führen und vom Gesetz her auch ermächtigt worden sind, diese zu führen. Im ganz großen Bereich Soziales, auch dies ist alles Zuständigkeit der Gemeinde [...]“. Aus der „schwammigen“ Formulierung

der Themen, die „von Interesse für die Gemeinden“ sind, konnte also in der Praxis viel herausgeholt werden.

Darüber hinaus kann aus den Tätigkeitsberichten des Rates der Gemeinden entnommen werden, dass sich der Rat tatsächlich mit einer Vielfalt von Themen beschäftigt: öffentliche Dienstleistungen, Energie, Energieeinsparungen und erneuerbare Energiequellen, Skigebiete, Skischulen und Skilehrerberuf, Tourismus, Landesraumordnung, Wohnbau und Wohnbauförderung, Landwirtschaft, Landschaftsschutz, Handelsordnung, Förderung der Wirtschaft, Forstwirtschaft, Gemeindeimmobiliensteuer, Bestattungswesen und Feuerbestattung, Integration, Glücksspiel, Fürsorge und Wohlfahrt, Öffentliche Gewässer und Gewässernutzung, Naturschutz, Urlaub auf dem Bauernhof, Handel und Handwerk, Gastgewerbeordnung, Forschung und Innovation, Kindergärten, Unterricht, Gleichstellung und Frauenförderung, Kinder und Jugendanwaltschaft, Verwaltungsverfahren, Ortsnamengebung, Hygiene, Instrumente der direkten Demokratie und überdies auch mit den verschiedenen Entwürfen zu Wahlgesetzen und zu jährlichen Finanzgesetzen (Rat der Gemeinden 2015).

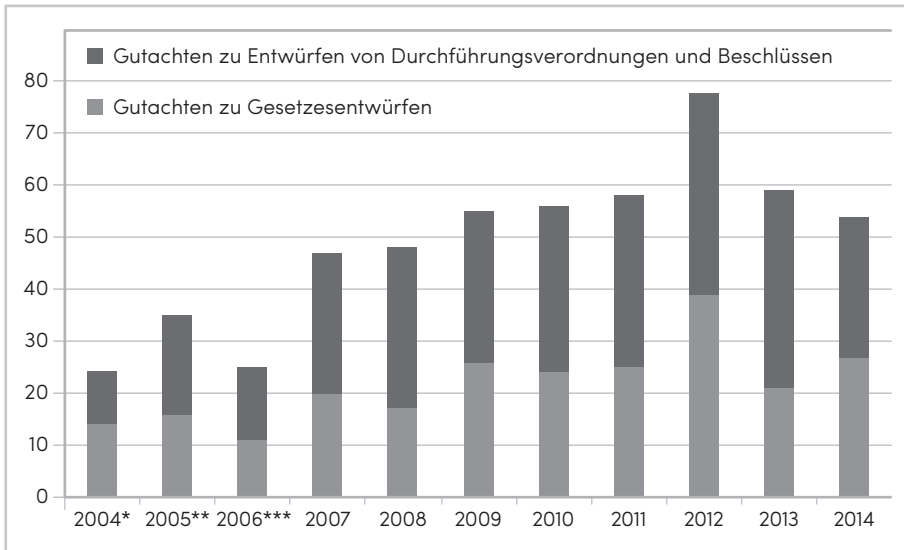
5. Die Arbeitsweise des Rates der Gemeinden

Der amtierende Präsident Andreas Schatzer erklärt, dass sich der Rat der Gemeinden wöchentlich am Freitagnachmittag trifft und sich mit den verschiedenen Gesetzesentwürfen, Durchführungsverordnungen und Beschlüssen beschäftigt. Bei den Sitzungen kommen alle siebzehn Bürgermeister zusammen, die Beschlussvorlagen werden sachgerecht geprüft: „Die Beschlussvorlagen werden von den Sachexperten begutachtet; und oft gibt es Vorschläge für die Gutachten, oft gibt es auch keine, oft wird länger diskutiert, oft wird ein Gutachten auch direkt von den Experten aufgenommen beziehungsweise umformuliert, also es hängt ganz von der Materie ab“, so Schatzer (2015).

Insgesamt beschäftigt sich der Rat wöchentlich mit circa drei Entwürfen. Im Jahr 2014 hat der Rat der Gemeinden zu 27 Gesetzesentwürfen und zu 27 Entwürfen von Durchführungsverordnungen und Beschlüssen ein Gutachten abgegeben.

Das nachstehende Diagramm zeigt, zu wie vielen Entwürfen (Gesetzesentwürfe, Durchführungsverordnungen und Beschlüsse) der Rat der Gemeinden jährlich, seit er seine Tätigkeit aufgenommen hat, Gutachten abgegeben hat.

Abb. 1: Anzahl der abgegebenen Gutachten des Rates der Gemeinden 2004–2014



* April 2004 bis April 2005

** April 2005 bis April 2006

*** April 2006 bis Dezember 2006

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der Tätigkeitsberichte des Rates der Gemeinden

6. Weitere Aufgaben des Rates der Gemeinden: Der Rat der Gemeinden und die Instrumente der direkten Demokratie

Artikel 7 des Landesgesetzes über die Einführung des Rates der Gemeinden regelt die Instrumente der direkten Demokratie, welche dem Gremium zustehen. Gemäß dieser Bestimmung ist der Rat dazu ermächtigt, eine Gesetzesinitiative, eine abschaffende, einführende sowie eine beratende Volksabstimmung einzuleiten. Demzufolge werden dem Rat vier Instrumente der unmittelbaren Demokratie in die Hand gegeben.

Im Konkreten bestimmt das Gesetz, dass der Rat die oben genannten Instrumente unter zwei Voraussetzungen in Anspruch nehmen kann. Als erste Bedingung schreibt die Norm vor, dass der Rat dann eine Gesetzesinitiative oder Volksabstimmung in die Wege leiten kann, wenn sie Themenbereiche betreffen, zu denen der Rat zwingende Gutachten abgibt. Als weitere Bedingung braucht es die Zustimmung von zwei Dritteln der Ratsmitglieder.

Folglich werden dem Rat der Gemeinden, der eine Institution der repräsentativen, also indirekten Demokratie ist, Instrumente der direkten Demokratie zugestanden, die eigentlich vom Prinzip her dem Souverän, dem Volk, vorbehalten sind. Unter direkter Demokratie versteht man ein politisches Entscheidungsverfahren, bei dem das Volk unmittelbar über Sachfragen abstimmt.

Andererseits kann dem entgegengesetzt werden, dass der Rat der Gemeinden zwar nicht direkt vom Volk gewählt wird, aber – wenn auch in indirekter Form – auf der direkten Wahl der Bürgermeister durch das Wahlvolk gründet (für die Referenten in vertretungsdemokratischer, verdünnter Form). Folglich wurden die Gemeinden mit ihrem Vertretungsorgan, dem Rat der Gemeinden, wesentlich gestärkt. Man hat ihnen eine wirksame Möglichkeit in die Hand gegeben, ihren Willen durchzusetzen bzw. dem Volk zur Entscheidung zu unterbreiten, wenn der Landtag ihre Einwände oder Wünsche im Gutachten ignoriert. Der Rat der Gemeinden kann somit dann entweder selbst die Gesetzesinitiative ergreifen oder sich mit Referenden an das Volk wenden (vgl. Peterlini 2013, 64–69).

Anmerkungen

1 Auszug aus dem Urteil Nr. 370/2006: „Occorre ora verificare se il citato art. 10 trovi applicazione soltanto quando il meccanismo dallo stesso prefigurato si risolva in una maggiore autonomia per le Regioni ovvero se, come sostenuto dal ricorrente, si possa applicare anche quando l'adeguamento garantisca una maggiore autonomia degli enti territoriali minori. In altri termini, si tratta di stabilire se le norme contenute nel titolo V possano estendersi alle Regioni ad autonomia differenziata anche nell'ipotesi in cui il fine perseguito è quello di assicurare un apparato di più ampie garanzie al sistema delle autonomie nel loro complesso.

Questa Corte ritiene che il meccanismo di estensione di cui al citato art. 10 possa funzionare soltanto quando esso miri a garantire, all'esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all'ente Regione e non anche all'ente locale.“

Literaturverzeichnis

- Ambrosi, Andrea (2007). I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente, in: *Le Regioni*, 362–372
- Baroncelli, Stefania (Hg.) (2015). *Profili costituzionali del Trentino Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali*, Torino: Giappichelli Editore, 7–36
- Berka, Walter (2008). *Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium*, Wien: Springer Verlag
- Bin, Roberto (2004). Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale. Le istituzioni del federalismo 2/2004, www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_4_2004/595-606%20bin%20CRAL.pdf (10.09.2015)
- Camera dei deputati. The Constitution of the Italian Republic, http://en.camera.it/4?scheda_informazioni=23 (2.11.2015)
- D'Atena, Antonio (2010). *Diritto regionale*, Torino: G. Giappichelli Verlag
- Del Giudice, Federico (2015). *Compendio di diritto costituzionale*, Napoli: Simone
- Falcon, Giandomenico (2011). *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova: Cedam
- Filippeschi, Marco/Scarafiocca, Germano (2011). Coordinare i Cal delle Regioni: una proposta per il federalismo italiano, in: *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 25.05.2011, [www.federalismi.it/ ApplMostraDoc.cfm?Artid=18210&content_auth=\(29.09.2015\)](http://www.federalismi.it/ ApplMostraDoc.cfm?Artid=18210&content_auth=(29.09.2015))
- Groppi, Tania (2007). L'evoluzione della forma di Stato in Italia: Uno Stato regionale senz'anima?, in: *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato* Nr. 4/2007, www.federalismi.it/federalismi/document/20022007084036.pdf (10.10.2015)

- Happacher, Esther (2008). Der Rat der Gemeinden in Südtirol: zwischen Autonomie und Vernetzung, in: Arnold, Konrad/Bundschuh-Riesender, Friederike/Kahl, Arno/Müller, Thomas/Wallnöfer, Klaus (Hg.). Recht Politik Wirtschaft. Dynamische Perspektiven, Festschrift für Norbert Wimmer, Wien: Springer Verlag, 163–175
- Ipsen, Jörn (2006). Staatsrecht 1. Staatsorganisationsrecht, München: Vahlen Verlag
- Kompatscher, Arno (2012). Interview am 06.02.2012 im Gemeindenverband, geführt von der Autorin
- Nacci, Maria Grazia (2014). Il ruolo dei Consigli delle Autonomie locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano, in: Rivista Associazione italiana dei costituzionisti, Nr. 4/2014, www.rivistaaic.it/4-2014.html (10.10.2015)
- Padula, Carlo (2008). Art 123, in: Bartole, Sergio/Bin, Roberto (Hg.), Commentario breve alla Costituzione, Padova: Cedam, 1113–1122
- Peterlini, Elisabeth (2013). Der Rat der Gemeinden der autonomen Provinz Bozen-Südtirol, Innsbruck: Studia Verlag
- Peterlini, Oskar (2012). Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens, Wien: New Academic Press
- Rat der Gemeinden (Hg.) (2015). Tätigkeitsberichte des Rates der Gemeinden, www.gvcc.net (13.10.2015)
- Riz, Roland/Happacher, Esther (2013). Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts, Innsbruck: Studia Verlag
- Ruggeri, Antonio (2006). La Corte, la clausola di maggior favore e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali, in: Forum Quaderni costituzionale, 01.12.2006, www.giurcost.org/decisioni/2006/0370s-06.html (09.10.2015)
- Schatzer, Andreas (2015). Interview am 09.10.2015 im Gemeindenverband, geführt von der Autorin
- Südtiroler Bürgernetz (Hg.) (2015). Gemeindewahlen 2015, www.buergernetz.bz.it/vote/gem2015/home_id_vg.htm (26.10.2015)
- Südtiroler Landtag (Hg.) (2015). Wortprotokoll der 211. Sitzung am 5. Juni 2003 im Südtiroler Landtag, XII. Legislaturperiode, www.landtag-bz.org/de/aktuelles/sitzungs-wortprotokolle-aktuell.asp (26.10.2015)
- Tarchi, Rolando/Bezzi, Demis (2006). Art. 123, in: Bifulco, Raffaele/Celotto, Alfonso/Olivetti, Marco (Hg.), Commentario alla Costituzione, Milano: UTET Giuridica, 2462–2466
- Vizioli, Nicola (2011). Lo strano caso del Consiglio dei Comuni della Provincia di Bolzano, in: Forum dei Quaderni Costituzionali, 10.05.2011, www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2011/0006_nota_89_2011_vizioli.pdf (02.11.2015)

Gemeinderatswahlen und politische Partizipation

Elezioni comunali e partecipazione politica

Hermann Atz/Günther Pallaver

Kommunalwahlen in Südtirol: Parteienverdrossenheit und Zunahme des Wettbewerbs

Municipal elections in South Tyrol – disenchantment and increased competition

Abstract The municipal elections of 2015 were essentially a litmus test for how strongly the political discredits that occurred after the regional elections two years ago – mainly the so-called pension scandal and disagreements regarding the health reform, as well as the new political style of the young team leading the province and the South Tyrolean People's Party (SVP) – have influenced the electorate's general mood.

Despite this turmoil, the electoral results were not as spectacular as expected, if one does not take into account the relatively high number of municipalities in which a mayor from the citizens' lists won the election at the expense of an SVP candidate. The only real sensation was the victory of the representative of the Green citizens' list in Merano.

Nonetheless, some general trends can be identified. First of all, a reduction in voter turnout was registered. Amongst other reasons, voters stayed away from the ballot boxes or cast void votes when the voting possibilities were restricted, when there was only one candidate running for mayor, or when there was only one party from which to choose. Overall, political competition has increased, as evidenced by the growing number of citizens' lists and lists of names, which also entail a trend towards overcoming ethnic division.

In terms of political power, not much has changed. Even after the 2015 election, it was representatives of the SVP who won more than two thirds of the seats in South Tyrol's municipalities and fielded 90% of the mayors. In cities with an Italian-speaking majority, the SVP still holds the role as 'kingmaker', as the example of Laives shows. However, this dominance has become increasingly fragile and is being called into question not so much by other political parties, but rather by the phenomenon of citizens' lists.

1. Ausgangsposition und Rahmenbedingungen

Trotz des zunehmenden Vertrauensverlustes in die Politik und in die politischen Institutionen (vgl. Pallaver 2015) bleibt das Vertrauen in die jeweils eigene Gemeinde unter der Bevölkerung Südtirols mit 73,4 Prozent am höchsten, gefolgt von der Provinz Bozen (71,0%), der Europäischen Union (43,1%) und abgeschlagen vom Staat Italien (15,9%). Allerdings wird die Beziehung mit den Institutionen im engeren Sinne nicht als sehr zufriedenstellend wahrgenommen. Nur jeder dritte Bürger fühlt sich in die Entscheidungen der eigenen Gemeinde einbezogen und nur jeder vierte in jene des Landes (vgl. ASTAT 2015).

Ist also das Vertrauen in die eigene Gemeinde im Vergleich zu anderen politischen Institutionen in Südtirol nach wie vor relativ hoch, so haben die Kommunalwahlen am 10. Mai 2015 dennoch eine Reihe von Erosionsprozessen an den Tag gelegt, die sich allmählich breitmachen und konsolidieren. So hat im Vergleich zu den Gemeinderatswahlen 2010 die Wahlbeteiligung abgenommen, während die Anzahl der Bürger- und Personenlisten zugenommen hat.

Zugleich lässt sich feststellen, dass der politische Wettbewerb zunimmt. Das hängt mit dem schon seit längerem bestehenden Aufbrechen des Parteiensystems zusammen, wo die ehemals alles dominierende Südtiroler Volkspartei (SVP) innerhalb der deutschsprachigen Wahlarena starke Konkurrenz erhalten hat, nachdem in Südtirol ein Prozess der politischen Normalisierung eingesetzt hat. (vgl. Atz/Pallaver 2014). Der Wettbewerb hängt aber auch mit den institutionellen Rahmenbedingungen zusammen. Um nämlich den politischen Wettbewerb, das Parteiensystem sowie das Regierungssystem effizienter zu gestalten, wurde in Italien 1993 auf allen politischen Ebenen ein neues Wahlsystem eingeführt (vgl. Fusaro 1995; Di Virgilio 2005). 1994 zog die Region Trentino-Südtirol nach und verabschiedete ein Gesetz zur „Direktwahl des Bürgermeisters und Änderung des Systems zur Wahl der Gemeinderäte“. Später kamen weitere Adaptierungen dazu, darunter einschneidende Maßnahmen wie die Mandatsbeschränkung (Obexer 2011, 168–176).

Vor allem die Direktwahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sollte den Wettbewerb nachhaltig dynamisieren. Anzeichen dafür ist die Zunahme des politischen Angebots, vor allem die Zunahme von Bürger- und Freien Listen, die Zunahme der Kandidaten für das Amt des Bürgermeisters und zugleich die Abnahme der Anzahl jener Gemeinden, die bislang von der SVP regiert wurden.

Im Vorfeld der Kommunalwahlen belasteten zwei Skandale die Wahrnehmung von Politik. Der eine, der schon einige Jahre zurückliegt, hatte wegen der getürkten Vergabe von Kraftwerkskonzessionen durch den zuständigen Landesrat und einige

seiner engsten Mitstreiter im Energiesektor zu einem massiven Vertrauenseinbruch geführt (vgl. Franceschini 2014). Dem SEL-Skandal folgte 2014 der sogenannte Rentenskandal. Die Diskussion der „Wutbürger“ rund um die „goldene Rentenregelung“ für Politikerinnen und Politiker hatte zu massiven Protesten seitens der Bevölkerung gegen die politische Klasse geführt (Pallaver 2015, 24).

Neben diesen beiden Skandalen, die das Vertrauen in die Politik stark untergraben hatten, führte die Debatte rund um die Gesundheitsreform besonders der Regierungspartei SVP vor Augen, dass ihre Bindekraft stark abgenommen hat. Die Vorgaben der Reform, die Dienste in den peripheren Krankenhäusern stark zu reduzieren (gerade in Sterzing und Innichen), aber vor allem die Ankündigung, die Geburtenabteilungen zu schließen, führten zu massiven Protesten innerhalb der Bevölkerung der betroffenen Bezirke, der sich auch viele Interessenvertretungen anschlossen, ohne Unterschied der Parteizugehörigkeit. Eine Folge davon war, dass nicht wenige SVP-Exponenten, Bürgermeister wie Gemeinderäte, in der Peripherie nur mit Bürgerlisten in die Kommunalwahlen ziehen wollten, um nicht vom Protest der Bürgerschaft hinweggefegt zu werden. Da die SVP solche Alleingänge nicht duldet, schloss sie all jene Parteimitglieder aus, die für andere Parteien oder Listen bei den Gemeindewahlen antreten wollten. Der eklatanteste Ausschluss betraf den Bürgermeister von Sterzing, Fritz Karl Messner, der mit einer eigenen Liste antrat und sein Amt erfolgreich verteidigte (vgl. Erker 2015). Als symbolische Distanz zur Mutterpartei kandidierten die SVP-Ortsgruppen im Wipptal mit dem Parteizeichen SVP Wipptal, gefolgt vom jeweiligen Ortsnamen (z. B. SVP Wipptal Brenner).

2. Politisches Angebot I: Parteien, Bürgerlisten und Kandidaten

Am 10. Mai 2015 fanden in 109 von 116 Gemeinden Wahlen statt. In den restlichen sieben Gemeinden (Bruneck, Latsch, Schluderns, St. Leonhard i. P., Tisens, Völs, Waidbruck) hatten die Kommunalwahlen aus unterschiedlichen Gründen bereits 2014 stattgefunden. Bei den Wahlen im Mai haben sich insgesamt 331 Listen zur Wahl gestellt, 2010 waren es noch 381 gewesen, somit 50 mehr. Dabei variiert die Anzahl der Listen pro Gemeinde relativ stark. In 21 Gemeinden hat sich nur eine Liste der Wahl gestellt. 2010 waren es 17 gewesen. In 38 Gemeinden kandidierten 2015 zwei Listen (2010: 28), zwischen drei und fünf Listen stellten sich in 41 Gemeinden zur Wahl (2010: 49), auf sechs halbiert hat sich im Vergleich zu 2010 die Anzahl der Gemeinden, in denen sechs bis zehn Listen antraten, während sich in drei Gemeinden wie schon 2010 auch 2015 mehr als zehn Listen zur Wahl stellten.

Es handelt sich dabei um die Städte Bozen mit 19 (2010: 21), Leifers mit 11 (14) und Meran mit 13 Listen (14). Die Parteienfragmentierung beim Parteienangebot ist im Vergleich zu 2010 leicht zurückgegangen, wie aus Tabelle 1 ersichtlich wird. Zwischen sechs und zehn Listen kandidierten in Auer (6), Branzoll (9), Brixen (8), Eppan (7), Klausen (6) und Lana (7), in Gemeinden recht unterschiedlicher Größe also, die jedoch durch einen vergleichsweise hohen Anteil der italienischen Bevölkerung gekennzeichnet sind.

Tab. 1: Gemeinden nach Zahl der kandidierenden Listen – Vergleich 2010 zu 2015

	2010	2015
eine Liste	17	21
zwei Listen	28	38
3 bis 5 Listen	49	41
6 bis 10 Listen	12	6
mehr als 10 Listen	3	3
Summe	109	109

Quelle: Dolomiten 2015a, 13

Für die 1.785 Gemeinderatssitze haben sich 4.336 Kandidatinnen und Kandidaten beworben, das sind rund 2,3 Kandidaten pro Sitz. Dabei stehen Gemeinden bis zu 1.000 Einwohnern zwölf Sitze zur Besetzung zu, diese Zahl steigt mit zunehmender Einwohnerzahl in mehreren Stufen an; für Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern (Bozen) sind es dann 45 (vgl. Decarli et al. 2015, 12) (siehe Tab. 3).

Tab. 2: Gemeinden und Anzahl der Sitze nach Gemeindegröße sowie Anzahl der Kandidaten

Einwohnergröße (Ew.)	Anzahl Gemeinden	Anzahl der Sitze im Gemeinderat	Anzahl der Kandidat/-innen (min. – max.)
bis 1.000 Ew.	16	12	15–32
1.001 bis 3000 Ew.	54	15	15–119
3.001 bis 10.000 Ew.	33	18	17–69
10.001 bis 30.000 Ew.	4	27	69–176
30.001 bis 100.000 Ew.	1	36	244
mehr als 100.000 Ew.	1	45	424

Quelle: Dolomiten 2015b, 17

Die größte Gruppe der Gemeinden bilden jene zwischen 1.000 und 3.000 Einwohnern. Hier liegt auch der größte Unterschied bei der Anzahl der Kandidaten. In Andrian stellten sich für die 15 Mandate 15 Kandidaten zur Verfügung, in Branzoll waren es 119. In den 16 Gemeinden bis zu 1.000 Einwohnern schwankte die Anzahl der Kandidaten zwischen 15 in Altrei und Kuens und 32 in Franzensfeste. Es folgen 33 Gemeinden zwischen 3.000 und 10.000 Einwohnern. Für die 18 Mandate kandidierten 17 in St. Ulrich, wo es weniger Kandidaten als zu besetzende Mandate gab, da sich im Grödner Hauptort im Mai nur die SVP der Wahl gestellt hatte, bis zu 69 Kandidaten in Sterzing. In den vier Gemeinden mit bis zu 30.000 Einwohnern konkurrierten um 27 Mandate in Leifers 176 Kandidatinnen und Kandidaten (11 Listen), in Brixen 156, in Eppan 88 und in Lana 69. In Meran stellten sich für die 36 Mandate 244 Kandidaten auf 13 Listen zur Wahl, in Bozen für 45 Mandate 424 auf 19 Listen. Unter den Gemeinden mit der geringsten Auswahl im Verhältnis Mandate/Kandidaten befinden sich besonders viele, nämlich sieben, im Burggrafenamt (St. Pankraz, Tscherms, Kuens, Hafling, Laurein, Vöran, Riffian).

Im Vergleich der Anzahl der kandidierenden Parteien gibt es zwischen der Wahl 2010 und 2015 kaum Unterschiede. Bei beiden Durchgängen stellten sich 2010 neun, 2015 acht gesamtstaatliche Parteien der Wahl, jeweils vier deutschsprachige regionale Parteien (SVP, Freiheitliche, Süd-Tiroler Freiheit und Union für Südtirol/BürgerUnion) und zwei bzw. drei italienische regionale Parteien (Lega Nord, Unitalia, Alto Adige nel cuore). Außerdem haben als interethnische Partei die Grünen/Verdi/Vërc und als ladinische Partei die Ladins an der Wahl teilgenommen.

Die hohe Anzahl gesamtstaatlicher Parteien täuscht allerdings, was deren landesweite Präsenz betrifft. Von den acht Parteien traten 2015 sechs nur in einer oder zwei Gemeinden an (Forza Italia, CasaPound, Fratelli d'Italia, Sinistra Ecologie Libertà, Partito Socialista Italiano, Italia dei Valori). Lediglich der Partito Democratico kandidierte in 16 Gemeinden, der Movimento 5 Stelle in vier, die Lega Nord als makroregionale Partei in acht Gemeinden, einmal zusätzlich in einer Listenverbindung.

Tab. 3: Kandidierende Parteien 2010 und 2015 im Vergleich

2010	2015
Gesamtstaatliche Parteien	
Italia dei Valori	Italia dei Valori
Partito Democratico	Partito Democratico
Partito Socialista Italiano	Partito Socialista Italiano
Bonino-Pannella	CasaPound
Comunisti Italiani	Forza Italia
Cristiani Democratici Uniti – Casini	Fratelli d'Italia
Democrazia Cristiana	Movimento 5 Stelle
Popolo della Libertà	Sinistra Ecologia Libertà
Rifondazione Comunista	
Regionale italienische Parteien	
Unitalia	Unitalia
	Alto Adige nel cuore
Deutsche Parteien	
Südtiroler Volkspartei	Südtiroler Volkspartei
Freiheitliche	Freiheitliche
Süd-Tiroler Freiheit	Süd-Tiroler Freiheit
Union für Südtirol	BürgerUnion
Ladinische Parteien	
Ladins	Ladins
Interethnische Parteien	
Grüne/Verdi/Vërc	Grüne/Verdi/Vërc

Quelle: Amtliche Wahllisten

In der Logik der ethnischen Wahlarenen standen in der deutschsprachigen Arena vier Parteien zur Auswahl, in der italienischen elf (vor allem auf Bozen konzentriert), gefolgt von einer ladinischen und einer interethnischen Partei.

Mit der zunehmenden Krise der Parteien, aber auch wegen der Abnahme der italienischen Präsenz in der Peripherie, kandidieren italienische Parteien auf kommunaler Ebene oft als Bürgerlisten, gehen Wahlkoalitionen ein oder ihre Exponenten finden auf nicht-parteilgebundenen Bürgerlisten einen Platz für ihre Kandidatur. Lediglich der PD hat versucht, auch in den Dörfern so weit als möglich mit eigenen Listen präsent zu sein.

Die SVP trat in 106 Gemeinden mit einer eigenen Liste an, in drei ladinischen Gemeinden nahm man mit einer vereinten Liste an der Wahl teil. In 21 Gemeinden

trat die SVP als einzige Liste an, in Deutschnofen als einzige Partei, aber mit mehreren Fraktionslisten. Wegen der Polemiken um die Sanitätsreform trat die SVP in sechs Wipptaler Gemeinden mit einem „Kleinen Wipptaler Edelweiß“ an. Dazu gab es in weiteren zehn Gemeinden 23 „Kleine Edelweiß“-Listen (ZiS 2015, 4–5).

Im Gegensatz zur SVP mussten die Freiheitlichen und die BürgerUnion bei der Kandidatur starke Rückschläge hinnehmen. Aus Protest gegen die Partei und deren Verwicklung in den Rentenskandal lehnten viele Gemeinderäte der Freiheitlichen eine erneute Kandidatur ab und organisierten sich vielfach in autonomen Bürgerlisten. 2010 waren die Freiheitlichen noch in 56 Gemeinden angetreten, 2015 schafften sie nur noch in 25 Gemeinden eine Kandidatur. Die Union für Südtirol war 2010 in 14 Gemeinden angetreten, 2015 als BürgerUnion nur mehr in drei. Die Süd-Tiroler Freiheit kam auf 21 Kandidaturen (2010: 17). Die Grünen kandidierten in nur wenigen Gemeinden als Grüne Liste, unterstützten dafür aber andere Bürgerlisten.

Wurden die Gemeinden Südtirols in der Vergangenheit im Wesentlichen von der SVP verwaltet, so hat sich seit Beginn der 1990er-Jahre auch in der Parteienlandschaft eine Pluralisierung breit gemacht. Der elektorale Erosionsprozess, mit dem die SVP konfrontiert ist, drückt sich in einer neuen politischen Vielfalt auf kommunaler Ebene aus. Diese Vielfalt kommt immer stärker durch die Zunahme von Bürger- und Freien Listen zum Ausdruck, die in den letzten Jahren starken Zulauf erhalten haben.

Die Bürgerlisten haben im Vergleich zu 2010 und zu den Jahren zuvor (vgl. Asam 2008) zugenommen. Wenn wir die sieben ladinischen Gemeinden ausklammern, in denen seit jeher in der Regel nicht unter einem Parteizeichen kandidiert wird, so haben neben den klassischen Parteien beim Urnengang 2015 insgesamt 97 Bürgerlisten kandidiert. Darunter befanden sich vier Personenlisten (Bozen: Bürgerliste für Spagnolli, Lista Benussi, Città Nuova/Neue Stadt con/mit Duzzi; Leifers: Con/mit Liliانا; Meran: Grüne/Liste Paul Rösch). Die Zuordnung ist nicht immer eindeutig. In Meran haben die Grünen mit der Liste Paul Rösch kandidiert. Einige Parteien haben sich unter einem neuen Namen zusammengeschlossen, z. B. die Liste Uniti per Laives, in der sich die Mitte-rechts-Parteien zusammengeschlossen haben, oder die Liste Centrodestra per Bronzolo. In den beiden Grödner Gemeinden St. Christina und Wolkenstein waren zwei Listen angetreten, die sich explizit als Bürgerlisten bezeichnet haben und die somit zu den 97 Gemeinden dazugezählt werden müssen.

Trotz aller Schwierigkeiten einer eindeutigen Zuordnung kann man davon ausgehen, dass rund 25 italienische Bürgerlisten antraten, hinter denen sich oft Bündnisse von Mitte-links- oder Mitte-rechts-Parteien befanden (z. B. die Mitte-rechts-Koalition in Leifers: Uniti per Laives; oder die Mitte-links-Koalition Branzoll: l'Ulivo).

Bürgerlisten präsentierten sich in insgesamt 63 Gemeinden, wenn wir die ladinischen wieder ausklammern, Wolkenstein und St. Christina aber mitzählen. Es gab Gemeinden mit sieben Bürgerlisten, wie Bozen und Branzoll, mit fünf wie Leifers oder mit drei wie Sterzing, Auer oder Kaltern.

3. Politisches Angebot II: Kandidaten für das Amt des Bürgermeisters

Für das höchste Amt in der Gemeinde haben sich 2015 insgesamt 334 Kandidatinnen und Kandidaten beworben. In 34 Gemeinden stellte sich nur ein Kandidat der Wahl, in 38 Gemeinden waren es zwei, in weiteren 18 drei. In zwei Gemeinden (Prad, Mals) stellten sich jeweils vier Kandidaten der Wahl, in fünf Gemeinden konkurrierten jeweils fünf um das Amt (Salurn, Nals, Leifers, Eppan, Branzoll). In Alden trat sieben Kandidaten an, in Brixen und Auer waren es acht, in Karneid, Kaltern und Bozen neun, in Lana elf, in Neumarkt und Meran waren es zwölf, in Vöran 16, in Gargazon 17 und in Algund waren es 19. In Algund traten alle Gemeinderatskandidaten der SVP-Liste und der Vertreter der Liste Lagundo nel cuore auch für das Bürgermeisteramt an. Ähnlich in Gargazon und Vöran.

Tab. 4: Gemeinden nach Anzahl der Kandidatinnen und Kandidaten für das Amt des Bürgermeisters

Anzahl der Kandidaten	1	2	3	4	5	7	8	9	11	12	16	17	19
Anzahl der Gemeinden	34	38	18	2	5	1	2	3	1	2	1	1	1

Quelle: Dolomiten 2015c, 3

In 56 Gemeinden, also mehr als der Hälfte, trat nur eine einzige Liste mit einem oder mehreren Bürgermeisterkandidaten an; daran hat sich in den letzten zehn Jahren kaum etwas geändert. In 34 Gemeinden gab es im engeren Sinne überhaupt keine Wahl für das Amt des Bürgermeisters, weil nur ein Kandidat oder eine Kandidatin antrat. Dieser Trend nimmt seit den Wahlen 2005 zu. Damals gab es nur zwölf Gemeinden mit einer einzigen Kandidatur, 2010 waren es bereits 18 Gemeinden geworden, während sich die Anzahl 2015 im Vergleich zu 2010 mit 34 Gemeinden fast verdoppelt hat. Umgekehrt ist die Zahl der Gemeinden, in denen mehrere Kandidaten, aber nur aus den Reihen der SVP, angetreten sind, stark zurückgegangen und hat sich von der Wahl des Jahres 2010 auf jene von 2015 halbiert. Der Grund liegt vor allem darin, dass die SVP in Gemeinden, in denen auch noch andere Kandidaten zur Wahl stehen, möglichst mit einem einzigen Kandidaten antritt, um die

eigenen Stimmen nicht zu splitten, wie dies im Wahlgang 2005 und 2010 noch vorkam. Negativ zu Buche schlug sich die parteiinterne Konkurrenz in Prad und in Freienfeld, wo die SVP mit zwei Kandidaten antrat und dadurch die Vertreter von Bürgerlisten die Wahl gewannen (vgl. Dolomiten 2015e). Auch deshalb hat sich die Anzahl der Gemeinden mit nur einem Bürgermeisterkandidaten aus den Reihen der SVP zwischen 2010 und 2015 verdoppelt.

Insgesamt kann aber festgestellt werden, dass bei den Gemeinderatswahlen 2015 in rund zwei Drittel der Gemeinden die Bürgerinnen und Bürger eine Mehrzahl von Bürgermeisterkandidaten zur Auswahl hatten; zudem handelt es sich bei jenen ohne Wahlmöglichkeit zumeist um kleine Gemeinden, sodass der allergrößte Teil der Südtiroler Wählerschaft tatsächlich eine Auswahl treffen konnte.

Tab. 5: Anzahl der Bürgermeisterkandidaten 2005–2015

	2005		2010		2015	
	Anzahl Gemeinden	%	Anzahl Gemeinden	%	Anzahl Gemeinden	%
Mehrere Kandidat/-innen verschiedener Listen	55	47,8	51	45,9	53	48,6
Mehrere SVP-Kandidaten	48	41,7	42	37,8	22	20,2
Ein einziger SVP-Kandidat	12	10,4	18	16,2	34	31,2
Summe	115		111		109	

Quelle: Obexer 2011, 183; sowie eigene Ergänzungen auf der Grundlage amtlicher Wahlergebnisse. Vgl. Gemeinderatswahlen, www.stol.it/Gemeinderatswahlen(28.9.2015)

Die Zeit der Langzeitbürgermeister gehört in Südtirol auch deshalb der Geschichte an, weil im Jahre 2010 eine bereits 1994 beschlossene Mandatsbeschränkung wirksam wurde, die Folgendes besagt: Wer das Amt des Bürgermeisters für drei aufeinander folgende Amtsperioden ausgeübt hat, kann für diese Funktion nicht unmittelbar darauf wieder gewählt werden. Dabei wird eine Amtszeit von mindestens 30 Monaten als volle Amtszeit berechnet. Dasselbe gilt für das Amt des Vizebürgermeisters sowie für die Gemeindereferenten. Von dieser umstrittenen und heftig debattierten Regelung waren 2010 insgesamt 162 Bürgermeister, Vizebürgermeister und Gemeindereferenten betroffen. In 54 von 111 Gemeinden (von 116 in Südtirol, denn in fünf wurde damals nicht gewählt), das sind mit 48,6 Prozent fast die Hälfte, wurde aufgrund dieser Regelung ein neuer Bürgermeister gewählt. Nach der radikalen, gesetzlich vorgesehenen Erneuerung im Jahre 2010 hielt sich die Anzahl jener Bürgermeister, die wegen der Amtsbeschränkung ausschieden, diesmal in Grenzen. Insgesamt traf dies 2015 auf 16 Amtsinhaber zu.

Tab. 6: Bürgermeisterwahl

Wahlen	Neue Bürgermeister	davon Amtsinhaber nicht mehr angetreten	davon Amtsinhaber abgewählt
1995	31	23	8
2000	24	16	8
2005	36	23	13
2010	67	65	2
2015	37	32	5

Quelle: Obexer 2011, 181 und amtliche Daten: Gemeindewahlen – Südtirol 2015

4. Ergebnisse der Bürgermeisterwahl

Die kommunalen Wahlen am 10. Mai 2015 und zwei Wochen später die Stichwahlen in Bozen, Leifers und Meran haben folgendes Ergebnis bei der Bürgermeisterdirektwahl gebracht: In den 109 Gemeinden wurden 37 neue Bürgermeisterinnen und Bürgermeister gewählt. 16 Bürgermeister wurden neu gewählt, weil ihre Vorgänger durch die Mandatsbeschränkung nicht mehr antreten durften. Weitere 16 wurden neu gewählt, weil ihre Vorgänger aus unterschiedlichen Gründen nicht mehr angetreten waren. In fünf Gemeinden wurde der amtierende Bürgermeister durch einen der Herausforderer abgewählt. Es handelt sich um die Gemeinden Gais, Innichen, Natz-Schabs, Wolkenstein und Leifers.

In 93 Gemeinden wurde ein SVP-Exponent Bürgermeister, 15 Vertreter kommen von anderen Listen. Das sind insgesamt 108 Bürgermeister. Der 109. Bürgermeister in St. Ulrich konnte sein Amt nicht antreten, weil es erstmals in der Geschichte Südtirols bei Kommunalwahlen zu einer Sanktion wegen Nichterreichung des Quorums kam: Im Grödner Hauptort war nur die SVP-Liste zur Wahl angetreten. Bei einer einzigen Liste muss die Wahlbeteiligung bei 50 Prozent (+1 Stimme) liegen. Da in St. Ulrich nur 40,3 Prozent der Wahlberechtigten an der Wahl teilnahmen (auch wegen des Wahl-Boykottaufrufs der Oppositionsparteien), waren die Wahlen ungültig und mussten nach einer Periode der kommissarischen Verwaltung erneut angesetzt werden.

Unter den Nicht-SVP-Bürgermeistern befindet sich der Bozner PD-Bürgermeister Luigi Spagnoli, der zwar die Stichwahl für sich entscheiden konnte, dann aber keine Regierungsmehrheit fand, sodass der Gemeinderat nach wenigen Monaten aufgelöst wurde; auch hier wurde die Gemeinde bis zu den Neuwahlen unter kommissarische Verwaltung gestellt.

In Leifers hat Christian Bianchi, der Kandidat des Mitte-rechts-Bündnisses Uniti per Laives, die amtierende Bürgermeisterin und PD-Parteisekretärin Liliana Di Fede besiegt. In Meran hat Paul Rösch, der mit der Liste Rösch/Grüne angetreten war, den SVP-Exponenten hinter sich gelassen. Neben den zwei parteipolitisch zuordenbaren neuen Bürgermeistern (Bozen und Leifers) werden die anderen 13 Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die nicht der SVP angehören, von Bürgerlisten gestellt.

Abgesehen von den Städten Bozen, Meran und Leifers können bzw. konnten die im Mai 2015 gewählten Bürgermeister in neun weiteren Gemeinden nicht auf eine eigene Mehrheit bauen. Es handelt sich um Eppan, Branzoll, Innichen, Freienfeld, Toblach, Natz-Schabs, Niederdorf, Prad und Tiers. Acht dieser Bürgermeister gehören Bürgerlisten an, der neunte der SVP (Tiers). In Natz-Schabs scheiterte der gewählte Bürgermeister – ähnlich wie in Bozen – schon an der Bildung des Ausschusses, in sieben Gemeinden kam es zu Koalitionen, die sich allerdings teilweise als brüchig erwiesen. Denn auch in Freienfeld und Niederdorf scheiterten die Bürgermeister nach wenigen Monaten am Widerstand ihrer kurzzeitigen Koalitionspartner (vor allem der SVP). Andererseits gibt es auch Beispiele von Bürgerlisten-Bürgermeistern ohne eigene Mehrheit, die nicht nur wiedergewählt wurden, sondern offenbar auch fest im Amt sitzen (Wilfried Trettel in Eppan, Guido Bocher in Toblach).

Zu den Bürgermeisterwahlen noch einige Besonderheiten: In Branzoll gewinnt Alessandro Bertinazzo, der schon einmal Kurzeitbürgermeister war, abgewählt und 2015 wieder ins Amt gewählt wurde. Bertinazzo mit seiner ökosozialen Liste l'Ulivo ist Parteivorsitzender des Südtiroler PSI (Partito Socialista Italiano). In Auer wurde der amtierende Bürgermeister Roland Pichler bei den Wahlen 2015 neben seiner Bürgerliste auch von der SVP unterstützt. In Sterzing war SVP-Bürgermeister Fritz Karl Messner von der Partei ausgeschlossen worden, weil er wegen seines Protestes gegen den Abbau von Diensten im Sterzinger Krankenhaus mit einer eigenen Liste kandidierte. Messner wurde als Vertreter einer Bürgerliste in seinem Amt als Bürgermeister bestätigt. Ähnlich ging es in Niederdorf zu, wo der ehemalige SVP-Exponent Kurt Ploner mit einer Bürgerliste sein Amt verteidigte. Die „Krankhausgemeinden“ Sterzing und Innichen (Bürgermeisterin Rosmarie Burgmann) wurden von Bürgerlisten erobert.

Die Stichwahl: Während in kleineren Gemeinden die relative Mehrheit genügt, gilt in Gemeinden mit über 15.000 Einwohnern nur zum Bürgermeister gewählt, wer beim ersten Durchgang die absolute Mehrheit der Stimmen erzielt, andernfalls kommt es unter den beiden erstplatzierten Kandidaten zwei Wochen später zu einer Stichwahl.

Stichwahlen fanden in Bozen, Leifers und Meran statt, während der Brixner SVP-Kandidat in der vierten Gemeinde mit über 15.000 Einwohnern, in der am 10. Mai 2015 Wahlen stattfanden, bereits beim ersten Durchgang eine absolute Mehrheit erzielte. Bruneck hatte bereits 2014 gewählt.

Tab. 7: Ergebnisse der Stichwahlen in Bozen, Leifers und Meran

Kandidaten	Erster Wahlgang	Stichwahl
	Prozent der gültigen Stimmen	
Bozen		
Luigi Spagnolli	41,6	57,7
Alessandro Urzi	12,7	42,3
Leifers		
Liliana Di Fede	33,5	48,3
Christian Bianchi	29,5	51,7
Meran		
Paul Rösch	22,1	60,7
Gerhard Gruber	24,4	39,3

Quelle: Amtliche Daten: Gemeindewahlen – Südtirol 2015; Dolomiten 2015c

In Bozen und Leifers stellten sich die Amtsinhaber zur Wahl. In Bozen war die Wahl durch die kontroverse Debatte rund um das neue Kaufhausprojekt zwischen Bahnhof und Südtiroler Straße („Projekt Benko“) gekennzeichnet. Noch vor Ende der Legislaturperiode hatten die Grünen, Gegner des Benko-Projekts, die Koalition verlassen, weil Bürgermeister Spagnolli sich massiv für das Projekt eingesetzt hatte. Dadurch kam auch keine Wahlkoalition mit den Grünen zustande. Die SVP hatte zugunsten von Luigi Spagnolli bei der Wahl am 10. Mai auf einen eigenen Bürgermeisterkandidaten verzichtet, Spagnolli konnte sich aber erst in der Stichwahl gegen den Mitte-rechts-Vertreter und Landtagsabgeordneten von Alto Adige nel cuore, Alessandro Urzi, durchsetzen.

In Leifers forderte Christian Bianchi, Vertreter einer Mitte-rechts-Koalition, die amtierende Bürgermeisterin und PD-Parteisekretärin Liliana Di Fede heraus, die mit einem leichten Vorsprung in die Stichwahl musste. Die SVP, die mit Di Fedes Demokratischer Partei in der Stadtregierung saß, verhielt sich in der Stichwahl neutral, was unter anderem zum Sieg von Bianchi führte.

Die größte Überraschung gab es in Meran. Der amtierende SVP-Bürgermeister Günther Januth hatte nach zehn Jahren Amtszeit auf eine weitere Kandidatur verzichtet, der neue SVP-Bürgermeisterkandidat wurde in Vorwahlen ermittelt. Der

daraus siegreich hervorgegangene SVP-Kandidat Gerhard Gruber wurde als Favorit gehandelt, konnte jedoch beim ersten Durchgang nur einen relativ geringen Vorsprung für sich verbuchen; in der Stichwahl musste er sich klar dem mit den Grünen verbundenen Bürgerlisten-Kandidaten Paul Rösch geschlagen geben. Die Grünen stellen mit Rösch erstmals einen Bürgermeister. Das ethnische Wahlverhalten in Südtirol impliziert eigentlich, dass in mehrheitlich italienischen Gemeinden auch ein italienischsprachiger Bürgermeister gewählt wird, in mehrheitlich deutschen Gemeinden ein deutschsprachiger, in ladinischen Gemeinden ein Ladin. Dem ist allerdings nicht immer so. In den mehrheitlich italienischen Gemeinden Branzoll, Pfatten, Leifers und Bozen wurde ein Italiener zum Bürgermeister gewählt, in der mehrheitlich deutschen Gemeinde Toblach aber, mit dem Italiener Guido Bocher, bereits zum zweiten Mal ein Vertreter einer Bürgerliste. Im mehrheitlich italienischen Salurn siegte mit Roland Lazzeri ein SVP-Exponent.

Keinen Erneuerungsschub gab es beim Frauenanteil. Wie 2010 sind auch 2015 zehn Frauen in das Bürgermeisteramt gewählt worden (8,6%), 2005 waren es gar nur vier gewesen. Unter den fünf abgewählten Bürgermeistern befinden sich zwei Frauen (Liliana di Fede in Leifers, Romana Stifter in Gais). Eine der 2010 gewählten Bürgermeisterinnen trat nicht mehr an, die übrigen sieben wurden bestätigt, während in Karneid, Innichen und Taufers im Münstertal erstmals eine Frau das höchste Amt in der Gemeinde errang – in Innichen siegte Rosmarie Burger sogar gegen den bisherigen Bürgermeister (siehe dazu den Beitrag von Klaudia Resch in diesem Band).

Das Durchschnittsalter aller Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die bei den Wahlen im Mai im ersten Wahlgang die Mehrheit erhielten, liegt bei 52 Jahren. Die Spanne reicht vom jüngsten Amtsinhaber mit 34 Jahren bis zum ältesten mit 71 Jahren (beides sind Männer). Die elf im ersten Wahlgang gewählten bzw. voranliegenden weiblichen Kandidatinnen für das Bürgermeisteramt weisen mit knapp 54 Jahren ein geringfügig höheres Durchschnittsalter auf als ihre männlichen Kollegen.

Tab. 8: Alter der Bürgermeisterkandidaten mit den meisten Stimmen im ersten Wahlgang

Geschlecht des Bürgermeisterkandidaten mit den meisten Stimmen	Anzahl	Mittelwert (Jahre)	Minimum	Maximum
Männlich	98	51,7	34	71
Weiblich	11	53,6	43	65
Insgesamt	109	51,9	34	71

Quelle: Amtliche Daten: Gemeindewahlen – Südtirol 2015, eigene Auswertung

5. Wahlbeteiligung und politisches Angebot

In allen modernen demokratischen Gemeinwesen weist die Wahlbeteiligung in den letzten Jahrzehnten eine deutlich negative Tendenz auf. Das gilt auch für Südtirol und zwar bei Wahlgängen auf allen Ebenen. Bei den Gemeindewahlen nahm die Wahlbeteiligung in den zwei Jahrzehnten zwischen 1995 und 2015 um 15,9 Prozentpunkte ab und fiel von 82,8 auf 66,9 Prozent der Wahlberechtigten – jeder dritte Wahlberechtigte ist zuletzt also zu Hause geblieben. Bei einer detaillierteren Analyse wird ersichtlich, dass dieser Trend in den städtischen Zentren, in denen die Mehrheit der italienischen Bevölkerung wohnt, etwas stärker ausgeprägt ist, während im ländlichen Gebiet, in dem die deutschsprachige Bevölkerung vorwiegend lebt, geringere Rückgänge zu verzeichnen sind. Ein Teil der Unterschiede geht somit auf die immer schwächere Beteiligung der italienischsprachigen Wählerschaft an den Wahlgängen zurück, die allerdings bei Landtagswahlen viel stärker zu spüren ist als bei Gemeindewahlen (vgl. Atz/Pallaver 2014). So gingen 2015 bei den Kommunalwahlen in Bozen nur noch 57,8 Prozent zur Wahl, in der zweitgrößten Stadt Meran 56,4 Prozent, und zwar bezogen auf den ersten Wahlgang. Bei den Stichwahlen sank die Beteiligung in beiden Städten sogar auf knapp über 40 Prozent ab. Insgesamt hat sich der Abwärtstrend der Wahlbeteiligung zwischen jedem der letzten vier Wahlgänge weiter verstärkt. Nicht zuletzt wohl als Folge der eingangs erwähnten Skandale und der damit einhergehenden Erosion des Vertrauens in die Politik, war zwischen 2010 und 2015 mit beinahe 8 Prozentpunkten der bisher größte Einbruch zu verzeichnen.

Tab. 9: Wahlbeteiligung 1995–2015

Jahr	1995	2000	2005	2010	2015
Wahlbeteiligung beim ersten Wahlgang (%)	82,8	80,9	79,1	74,8	66,9

Quelle: Daten auf der Grundlage amtlicher Wahlergebnisse

Offensichtlich beeinflussen sowohl die ethnische Zusammensetzung der Wählerschaft als auch die Gemeindegröße die Wahlbeteiligung merklich. Aber auch andere Faktoren müssen eine Rolle spielen, sonst wären die großen Schwankungen zwischen den einzelnen Gemeinden nicht erklärbar. Die Beteiligung reicht von Spitzenwerten in den beiden Kleingemeinden Unsere Liebe Frau im Walde – St. Felix (87,3 %) und Altrei (84,5 %) bis zu äußerst bescheidenen Quoten in St. Ulrich in Gröden (40,3 %), Meran (56,4 %) und Taufers im Münstertal (57,5 %). Auch Bozen

(57,8 %) und Andrian (58,7 %) blieben noch unter der Schwelle von 60 Prozent. Diese fünf Schlusslichter in Bezug auf die Beteiligungsquote sind demografisch und politisch höchst unterschiedlich. Im Fall von St. Ulrich war, wie erwähnt, ein Boykottaufruf der Bürgerliste ausschlaggebend, in Andrian der Ausschluss einer solchen von den Wahlen aus formalrechtlichen Gründen. In beiden Gemeinden trat deshalb nur die SVP an, was von großen Teilen der Wählerschaft offensichtlich mit Unmut aufgenommen wurde: Rekordrückgänge in der Wahlbeteiligung gegenüber 2010 von minus 42,8 Prozent in St. Ulrich bzw. minus 24,4 Prozent in Andrian waren die Folge. Taufers im Münstertal weist traditionell eine sehr niedrige Wahlbeteiligung auf, die mit dem großen Anteil an Heimatfernen in dieser Gemeinde zusammenhängt. Dort liegt der Rückgang denn auch nur im Landesmittel. Einen kleinen Anstieg der Beteiligung gab es übrigens nur in zwei Gemeinden, nämlich Pfatten und Mals (dort gegenüber 2009). Es bietet sich daher an, den Einfluss des politischen Angebots auf die Wahlbeteiligung näher unter die Lupe zu nehmen.

Beginnen wir mit der Zahl der Bürgermeisterkandidaten. Eine plausible Annahme ist, dass der Absentismus dort höher ist, wo nur ein einziger Kandidat oder eine einzige Kandidatin antritt. Da es aber vor allem kleine Gemeinden sind, in denen sich nur eine Person für das Bürgermeisteramt zur Verfügung stellt, andererseits jedoch die Teilnahmebereitschaft an Wahlen mit zunehmender Einwohnerzahl generell sinkt, muss die Gemeindegröße bei dieser Analyse berücksichtigt werden. Wir differenzieren daher nach der Zahl der Sitze im Gemeinderat, die direkt von der Einwohnerzahl abhängt (siehe Tabelle 10).

Tab. 10: Wahlbeteiligung nach Zahl der Bürgermeisterkandidaten und Gemeindegröße

	Zahl der Sitze im Gemeinderat		
	12 (bis 1.000 Ew.)	15 (1.001–3.000 Ew.)	18 (3.001–10.000 Ew.)
Anzahl Bürgermeisterkandidaten	Wahlbeteiligung in % (Anzahl Gemeinden)		
Einzigter Kandidat	74,6 (7)	71,0 (19)	65,8 (8)
Zwei oder mehr Kandidaten	75,2 (9)	74,4 (35)	72,3 (25)
Insgesamt	75,0 (16)	73,2 (54)	70,7 (33)

Quelle: Amtliche Daten, Gemeindewahlen – Südtirol 2015, eigene Auswertung

Tatsächlich zeigt sich dabei ein Einfluss des politischen Angebots, gemessen an der Zahl der zur Wahl stehenden Bürgermeisterkandidaten: Diese wirkt sich bei Kleinstgemeinden zwar kaum aus (+0,6 %), doch bei Gemeinden zwischen 1.000 und 3.000 Einwohnern steigt die Wahlbeteiligung durchschnittlich um 3,4 Prozent-

punkte, wenn es mehr als einen Kandidaten oder eine Kandidatin gibt, bei Gemeinden zwischen 3.000 und 10.000 Einwohnern vergrößert sich diese Differenz sogar auf 6,5 Prozentpunkte. In noch größeren Gemeinden standen in allen Fällen mehr als eine Person für das Bürgermeisteramt zur Verfügung, weshalb sie hier nicht dargestellt sind. Aus der Tabelle ist auch das kontinuierliche Absinken der Beteiligungsquote mit steigender Einwohnerzahl ersichtlich, die sich auch bei Gemeinden über 10.000 Einwohnern fortsetzt.

Einen weiteren Indikator für das politische Angebot stellt die Zahl der Listen mit mindestens einem Bürgermeisterkandidaten dar. Auch hier lässt sich nachweisen, dass bei ähnlicher Gemeindegröße die Wahlbeteiligung dann höher liegt, wenn mehrere Listen mit Bürgermeisterkandidaten zur Auswahl stehen. Allerdings ist der Einfluss etwas schwächer als jener der Zahl der Bürgermeisterkandidaten selbst, die oben analysiert wurde.

Unzufriedenheit mit dem personellen Angebot kann sich aber auch in den ungültigen Stimmen ausdrücken. Tatsächlich wurden im Schnitt aller Gemeinden 20,5 Prozent der für die Wahl des Bürgermeisters abgegebenen Stimmen als ungültig gewertet, darunter waren 12,9 Prozent weiße Stimmzettel. Wie nicht anders zu erwarten, hängt der Anteil der ungültigen Stimmen von der Zahl der für das Bürgermeisteramt kandidierenden Personen ab. Aus der folgenden Tabelle 10 lässt sich ablesen, dass im Schnitt ein Drittel der Wählerinnen und Wähler ungültig wählt, wenn nur eine einzige Person für das Bürgermeisteramt zur Verfügung steht, während bei zwei oder mehr Kandidaten, dieser Anteil auf rund 15 Prozent fällt, also weniger als die Hälfte. Ähnliches gilt für die weißen Stimmzettel, deren Anteil bei einem einzigen Kandidaten durchschnittlich 22,5 Prozent, bei mehreren jedoch nur 8,6 Prozent beträgt. Die Gemeindegröße spielt hier erstaunlicherweise keine Rolle.

Tab. 11: Ungültige Stimmen bei der Bürgermeisterwahl nach Zahl der Bürgermeisterkandidaten und Gemeindegröße

	Zahl der Sitze im Gemeinderat		
	12 (bis 1.000 Ew.)	15 (1.001–3.000 Ew.)	18 (3.001–10.000 Ew.)
Anzahl Bürgermeisterkandidaten	Anteil der ungültigen an den abgegebenen Stimmen in %		
Einziges Kandidat	33,5	33,4	34,1
Zwei oder mehr Kandidaten	14,8	15,2	15,0
Insgesamt	23,0	21,6	19,6

Quelle: Amtliche Daten, Gemeindewahlen – Südtirol 2015, eigene Auswertung

Besonders viele ungültige Stimmen für die Bürgermeisterwahl waren in Gsies zu verzeichnen (52,9%), gefolgt von Margreid (49,9%) und Stilfs (48,8%), alles Gemeinden, in denen nur eine einzige Person für das Bürgermeisteramt kandidierte. Am wenigsten ungültige Bürgermeisterstimmen trotz eines einzigen Kandidaten gab es übrigens in Martell mit 20,3 Prozent, wo Georg Altstätter sich der Wahl stellte. Dass das Fehlen einer Auswahlmöglichkeit für das Bürgermeisteramt häufig zu hohen Anteilen ungültiger bzw. weißer Stimmzettel führt, konnte auch schon bei früheren Wahlen beobachtet werden (vgl. Obexer 2011, 181).

Rund zehn Prozent der abgegebenen Listenstimmen, also der Stimmen, von denen die Zusammensetzung des Gemeinderats abhängt, sind ebenfalls ungültig. Dieser Prozentsatz schwankt zwar ebenfalls erheblich zwischen einzelnen Gemeinden mit Höchstwerten von 23,1 Prozent in St. Ulrich bzw. 21,7 Prozent in Welsberg-Taisten und Minimalwerten von 3,8 Prozent in Unsere Liebe Frau im Walde – St. Felix bzw. 3,9 Prozent in Tiers. Doch systematische Einflüsse der Gemeindegröße oder der Zahl der kandidierenden Listen sind kaum zu erkennen.

Somit kann festgestellt werden, dass Gemeindewahlen zu einem ziemlichen Teil Persönlichkeitswahlen darstellen, wobei es nicht so wichtig zu sein scheint, ob die Wahl zwischen Personen auf der gleichen Liste oder Listenverbindung oder zwischen Personen auf verschiedenen Listen besteht. Die hohen Anteile ungültiger Stimmen, vor allem bei den Bürgermeisterwahlen, sind als Signal der Unzufriedenheit mit dem oft aus taktischen Gründen eingeschränkten personellen Angebot zu werten, das nicht unterschätzt werden sollte. Denn langfristig kann es dazu führen, dass weitere Teile der Wählerschaft den Urnen überhaupt fernbleiben.

6. Das Abschneiden der Parteien

In der Öffentlichkeit wurde am Wahlabend des 10. Mai vor allem der Verlust von sieben Bürgermeistern kommentiert, den die SVP erlitten hatte. Bezogen auf die Listenstimmen musste sie zwar ebenfalls Einbußen hinnehmen, diese waren aber weniger schmerzlich als zunächst angenommen. So teilte die Partei mit, nach eigenen Berechnungen südtirolweit 54,4 Prozent aller gültigen Stimmen erhalten zu haben, um 3,6 Prozentpunkte weniger als im Jahr 2010 (salto.bz 2015). Die größten Verluste waren dabei im Wipptal und im Vinschgau zu verzeichnen. Gewonnen haben weniger andere politische Parteien, sondern vor allem die diversen Bürgerlisten.

Das lässt sich relativ gut anhand der errungenen Mandate nachzeichnen: Die SVP hat innerhalb von zehn Jahren 271 Mandate verloren, was allerdings vorwiegend auf

die geringere Zahl der insgesamt zu vergebenden Sitze zurückgeht. Aber auch anteilmäßig hat sie rund fünf Prozentpunkte aller Mandate eingebüßt, den Großteil davon jedoch zwischen 2005 und 2010. Die Verdreifachung der Mandate der deutschen Oppositionsparteien von 2005 auf 2010 (Süd-Tiroler Freiheit, Die Freiheitlichen, Union für Südtirol/BürgerUnion) wurde wegen des Rentenskandals, in den auch die Freiheitlichen involviert waren, 2015 gestoppt. Zugelegt hat von diesen drei Gruppierungen nur die Süd-Tiroler Freiheit, welche die Zahl ihrer Mandatare von 35 im Jahr 2010 auf 41 im Jahr 2015 erhöhen konnte (Neue Südtiroler Tageszeitung 2015).

Die Bürgerlisten haben 2015 nach einem kleinen Einbruch wieder an Mandaten zugelegt. Die politische und/oder ethnische Zuordnung dieser Listen ist besonders schwierig, aber der Trend, sich als Bürgerliste an den Wahlen zu beteiligen, nimmt zu. Bei den Gemeinderatswahlen 2000 entfielen auf sie 122 Mandate, im Jahre 2005 schon 190 (vgl. Asam 2008, 42), 2010 kamen Bürger- und Freie Listen zusammen auf 257 Sitze und im Jahr 2015 auf 290. Die Grünen/Verdi/Vërc als einzige interethnische Partei Südtirols liegen seit 2005 bei rund 15 Gemeinderäten, wobei viele ihrer Aktivistinnen und Aktivisten auf Bürgerlisten kandidierten.

Tab. 12: Anzahl der Mandate von Parteien und Bürgerlisten 2005–2015

Parteien und Bürgerlisten	2005	2010	2015
SVP	1.503	1.364	1.188
Andere deutsche Parteien	48	156	95
Italienische Parteien	132	102	94
Ladinische Parteien	10	4	5
Grüne/Verdi/Vërc	16	14	15
Bürgerlisten	271	257	305
Dorf-/Fraktionslisten	50	33	75
Insgesamt	2.030	1.930	1.7671

Anmerkung: 2005 wurde in allen 116 Gemeinden gewählt, 2010 in 111 und 2015 in 109 Gemeinden. Die Größe der Gemeinderäte wurde ab 2015 reduziert (vgl. Decarli et al. 2015).

Quelle: Obexer 2011, 180; sowie eigene Ergänzungen auf der Grundlage amtlicher Wahlergebnisse.

Auch noch im Jahr 2015 besetzen Mandatarinnen und Mandatare der SVP über zwei Drittel der Sitze in den Gemeindestuben und sogar fast 90 Prozent der Bürgermeistersessel, obwohl der Stimmenanteil nur mehr bei knapp 55 Prozent liegt. Das liegt nicht nur an der Stärke der Partei auf lokaler Ebene und an der Aufsplitterung der oppositionellen Kräfte, sondern auch daran, dass in kleinen Gemeinden, wo die SVP tendenziell besonders stark ist, wesentlich weniger Stimmen für das Erringen

eines Mandats benötigt werden als in großen. Bei den deutschen Parteien kommen die Freiheitlichen auf 45, die Süd-Tiroler Freiheit auf 38 Mandate, die BürgerUnion auf zwei.² Das Umgekehrte gilt für die italienischen Parteien und Kandidaten: Da sich die italienischsprachige Bevölkerung auf die Städte und auf einige wenige andere Gemeinden im Land konzentriert, ist der Anteil italienischsprachiger Mandatäre in den Gemeinden viel niedriger, als es dem ethnischen Proporz entspräche. Insgesamt liegen die italienischen Parteien bei den Kommunalwahlen 2015 bei geschätzten 150 Mandaten (davon sind rund zwei Drittel auf Parteilisten, rund ein Drittel auf Bürgerlisten gewählt worden).³ Der Regierungspartner der SVP, der Partito Democratico, kommt auf 42 Mandate.

7. Die Entwicklung nach den Wahlen im Mai 2015

Da bei den Wahlen im Mai in St. Ulrich, wie oben beschrieben, nur 40,3 Prozent der Wahlberechtigten an der Wahl teilnahmen (auch wegen des Wahl-Boykottaufrufs der Oppositionsparteien), war diese ungültig und musste am 15. November ebenso wiederholt werden wie in der Gemeinde Natz-Schabs, wo kein Gemeindeausschuss zustande gekommen war (Dolomiten 2015d). Bei diesen Nachwahlen gewann der Vertreter der Bürgerliste „Per la Lista Unica“ die Bürgermeisterwahl gegen den SVP-Kandidaten. Umgekehrt gelang es der SVP in Natz-Schabs das Bürgermeisteramt von der Bürgerliste zurückzuerobern.

Während die Notwendigkeit von Neuwahlen in St. Ulrich und Natz-Schabs sehr bald feststand, sodass diese noch im gleichen Jahr abgehalten werden konnten, zögerte sich die Auflösung des Gemeinderats in einigen anderen Gemeinden mit unklaren Mehrheitsverhältnissen noch eine Zeitlang hinaus. Das gilt sowohl für die Landeshauptstadt Bozen, wo – wenn auch mit großer Mühe – zunächst eine Stadtregerung gewählt werden konnte, ehe Bürgermeister Spagnoli wegen unvereinbarer Standpunkte innerhalb seiner Koalition zum Kaufhausprojekt beim Bahnhof seinen Rücktritt erklärte, als auch für die Gemeinden Freienfeld und Niederdorf. Ähnliches ist aus Schludern zu vermelden, wo ebenfalls ein ehemaliger SVP-Exponent mit eigener Bürgerliste die vorgezogenen Wahlen im Jahr 2014 gewonnen hatte, nach wiederholten Konflikten in seiner Koalition jedoch Ende 2015 gestürzt wurde. In diesen vier Gemeinden werden die erforderlichen Neuwahlen daher erst im Mai des laufenden Kalenderjahres 2016 abgehalten. In Bozen wird nach einem vom Regionalrat verabschiedeten, neuen und mehrheitsfördernden Verhältniswahlsystem gewählt, um die Parteienfragmentierung zu vermindern (vgl. Dolomiten 2016).

Die Nachwahlen im November in Natz-Schabs und in St. Ulrich hatten andere Ausgangssituationen und unterschiedliche Ergebnisse, die aber in gewisser Weise signifikant sind. In St. Ulrich hatte eine Art Politik-Verweigerung von Seiten der oppositionellen Kräfte zum alleinigen Antreten der SVP geführt, was von den Wählerinnen und Wählern durch massives Fernbleiben von den Urnen boykottiert wurde. In der Folge bildete sich eine Einheitsliste mit dem Anspruch, nicht auf politische Richtungen, sondern nur auf Personen zu setzen, die sich in die Gemeinde einbringen möchten. Die Kandidaten dieser Einheitsliste wurden in offenen Vorwahlen bestimmt. SVP und Freiheitliche traten als eigene Listen an, die Einheitsliste (Per la lista unica) gewann die Mehrheit im Gemeinderat und stellt den Bürgermeister (salto.bz 2015a). In Natz-Schabs gelang es hingegen der SVP, die schon bei den Wahlen im Mai die Mehrheit der Mandate errungen hatte, mit einem neuen Kandidaten auch das Amt des Bürgermeisters von der Bürgerliste zurückzuerobern.

Nach den Wahlen von 2014, vom Mai 2015 und nach den Neuwahlen im November 2015 (St. Ulrich, Natz-Schabs) stellt die SVP insgesamt 100 Bürgermeister in den 116 Gemeinden Südtirols. Dazu zählen auch jene sechs Bürgermeister aus den ladinischen Tälern, die der SVP zuzuordnen sind. Vier Gemeinden sind zum Jahresanfang 2016 kommissarisch verwaltet. Von den restlichen zwölf Gemeinden werden zehn (Auer, Branzoll, Eppan, Innichen, Pfatten, Prad, St. Ulrich, Sterzing, Toblach, Wolkenstein) noch von Bürgerlisten-Bürgermeistern regiert, die übrigen beiden Bürgermeister stammen aus dem italienischen Mitte-rechts-Lager (Leifers) bzw. stehen den Grünen nahe (Meran). Somit hat die SVP ihr absolutes Monopol auf den Bürgermeister-Sessel in mehrheitlich deutschsprachigen Gemeinden eingeübt, sie ist jedoch nach wie vor die dominante, um nicht zu sagen einzige Bürgermeister-Partei.

8. Fazit

Die Südtiroler Gemeindewahlen des Jahres 2015 stellten eine Art Nagelprobe dafür dar, wie stark sich die politischen Verwerfungen der Zeit nach den zwei Jahre zuvor stattgefundenen Landtagswahlen, insbesondere der sogenannte Rentenskandal und der Streit um die Gesundheitsreform, aber auch der neue Politikstil der jungen Führungsmannschaft an der Spitze des Landes und der SVP, auf die Stimmung im Wahlvolk ausgewirkt haben. Im Vorfeld war daher durchaus mit merklichen Veränderungen und Überraschungen gerechnet worden, die ein allgemein diagnostizierter Vertrauensverlust in die politischen Eliten nach sich ziehen würde.

Angesichts der erwarteten Umwälzungen ist der Ausgang der Wahlen als eher unspektakulär zu werten, wenn man von der relativ hohen Zahl von Gemeinden abieht, in denen ein Bürgerlisten-Bürgermeister als Siegerin oder Sieger auf Kosten der SVP-Kandidaten hervorging. Besonders augenfällig war dies in der zweitgrößten Gemeinde des Landes, in Meran, der Fall. Es bestätigte sich die Erfahrung, dass bei Wahlgängen auf der kommunalen Ebene häufig lokale Ereignisse und Gegebenheiten den Ausschlag geben, während die allgemeine politische Stimmung und parteipolitische Befindlichkeiten oft in den Hintergrund treten. Persönlichkeiten spielen eine wichtige Rolle, zudem gibt es eine verbreitete Tendenz, Bürgermeister und Gemeinderäte zu bestätigen, deren Arbeit als einigermaßen befriedigend eingeschätzt wird.

Dennoch lassen sich auch allgemeine Trends erkennen, die ihre Ursache zum Teil in langfristigen sozialen und wirtschaftlichen Veränderungsprozessen, zum Teil in aktuellen politischen Ereignissen auf Landes- oder Staatsebene haben. In erster Linie ist hier der Rückgang der Wahlbeteiligung zu nennen, der auf zunehmende Distanz der Bürgerinnen und Bürger auch zur Gemeindepolitik hinweist. Dass er bei diesem Wahlgang stärker ausfiel als in den vorhergehenden Perioden, kann als Zeichen dafür gewertet werden, dass die erwähnten Skandale und Konflikte nicht ohne Wirkung geblieben sind. Die konkrete Teilnahmebereitschaft einer bestimmten Wählerschaft hängt zudem vom politischen Angebot ab. Allgemein ist zwar eine Zunahme des politischen Wettbewerbs festzustellen, man denke nur an die gestiegene Zahl der kandidierenden Bürgerlisten in kleineren Gemeinden und die Vermehrung von Kleinparteien und Personenlisten in den größeren Gemeinden des Landes, doch andererseits blieb die Zahl von Gemeinden, in denen nur Bürgermeisterkandidaten einer einzigen Liste zur Auswahl standen, unverändert, die Zahl jener mit einem einzigen Kandidaten verdoppelte sich sogar. Im Rahmen dieses Beitrags konnte nachgewiesen werden, dass die Wählerinnen und Wähler auf eine derartig eingeschränkte Wahlmöglichkeit mit geringerer Teilnahme und mit einem hohen Prozentsatz an ungültigen Stimmen reagieren.

Deutlich zeigt sich in den Ergebnissen die abnehmende Bindungskraft aller politischen Parteien. Eine Reihe von ehemaligen Exponenten der SVP wie der Freiheitlichen zog es diesmal vor, mit einer Bürgerliste zu kandidieren, entweder aus persönlichen Gründen oder in der Hoffnung, dadurch mehr Zustimmung bei den Wählerinnen und Wählern zu finden. Und nicht selten wurde diese Entscheidung von den Bürgern honoriert. Auch das erfolgreiche Experiment einer sogenannten Einheitsliste bei den Nachwahlen in St. Ulrich weist in diese Richtung. Weitere Beispiele sind die Namenslisten in Bozen, Leifers und Meran, die darauf abzielten, die

Politikverdrossenheit bestimmter Wählerschichten aufzufangen, obwohl sie tatsächlich oft eine Nähe zu politischen Parteien aufweisen. Insgesamt sind die Bürgerlisten ein vielschichtiges Phänomen: Es reicht von Initiativen mit einem starken inhaltlichen Anliegen bis zu Sammel Listen verschiedenster Kräfte, die auf diese Weise die nötige Stärke für den Einzug in den Gemeinderat sicherstellen wollen. Und das Erfolgsrezept besteht darin, sich als Alternative zu den etablierten Parteien darzustellen.

Obwohl die Grünen als einzige interethnische Partei auf Gemeindeebene stagnieren, ist ein Trend zur Überbrückung der ethnischen Grenzen festzustellen, die bei Wahlen auf der Landesebene sonst noch stark wirksam sind. Etliche Bürgerlisten setzen sich, ohne großes Aufsehen zu erregen, aus Kandidaten verschiedener Sprachgruppen zusammen. Und auch die Tatsache, dass nun schon in zwei Landgemeinden (Toblach, Salurn) der ethnisch „falsche“ Kandidat zum Bürgermeister gewählt wurde, kann als deutliches Zeichen in diese Richtung gesehen werden.

Machtpolitisch hat sich nicht allzu viel verändert: Auch nach dem Wahlgang 2015 besetzen Mandatarinnen und Mandatäre der SVP über zwei Drittel der Sitze in den Gemeindestuben Südtirols und stellen fast 90 Prozent der Bürgermeister. In Städten mit italienischer Bevölkerungsmehrheit kommt der SVP weiterhin die Rolle des Königsmachers zu, wie das Beispiel Leifers zeigt. Doch die Dominanz ist fragiler geworden und wird weniger durch andere Parteien als durch das weiter erstarkte Phänomen der Bürgerlisten in Frage gestellt.

Anmerkungen

- 1 Zur Wahl standen 1.785 Gemeinderatssitze, wegen der Annullierung der Wahl in St. Ulrich (18 Sitze) sind nur 1.767 Sitze besetzt worden.
- 2 Exponenten einer Partei, die auf Bürgerlisten oder gemeinsamen Parteilisten mit anderen Namen ein Mandat erzielt haben, wurden nicht den Parteien zugeordnet.
- 3 Da die Wahlbehörde aufgrund des italienischen Privacy-Gesetzes nicht die Daten über die ethnische Zugehörigkeit der Mandatäre bekanntgibt, kann man nur Schätzungen vornehmen. Diese beruhen in erster Linie auf der Zuordnung gewählter Gemeinderäte zu eindeutig italienischen Listen sowie zu Bürgerlisten mit italienischer Beteiligung.

Literaturverzeichnis

- Asam, Hannes (2008). Die Rolle der Bürgerlisten in Südtirol, politikwiss. Diplomarbeit, Innsbruck
- ASTAT (2015). ASTAT info, Nr. 50, 09/2015, Zufriedenheit der Bürger mit den öffentlichen Diensten – 2015, www.provinz.bz.it/astat/de/haushalte-soziales-leben/513.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=512383 (25.02.2016)
- Atz, Hermann/Pallaver, Günther (2014). Die Normalisierung Südtirols. Die Landtagswahlen 2013: Ergebnisse, Trends und Perspektiven, in: *Politika 14: Südtiroler Jahrbuch für Politik*, Bozen: Raetia, 149–191
- Decarli, Peter/Januth, Andreas/Rainer, Hansjörg (2015). Startpaket für Gemeindepolitiker. Ein Leitfadens (Europäische Akademie Bozen/Südtiroler Gemeindenverband Genossenschaft), Bozen, www.eurac.edu/de/research/autonomies/pubman/publications/Pages/publicationdetails.aspx?pubId=0103541&pubType=Q (26.01.2016)
- Di Virgilio, Aldo (2005). Il sindaco elettivo. Un decennio di esperienze in Italia, in: Caciagli, Mario/Di Virgilio, Aldo (Hg.), *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, Torino: UTED, 5–22
- Dolomiten (2015a). Süd-Tiroler Freiheit holt Junge, in: *Dolomiten*, 17.04.2015, 13
- Dolomiten (2015b). Burggräfler mit wenig Wahl, in: *Dolomiten*, 18/19.04.2015, 17
- Dolomiten (2015c). Drei Sieger starten die schwierige Suche, in: *Dolomiten*, 26.05.2015
- Dolomiten (2015d). Wahlbeteiligung in Südtirol, in: *Dolomiten*, 11.05.2015, 2
- Dolomiten (2015e). Lehre aus Prad und Freienfeld, in: *Dolomiten*, 13.05.2016, 15
- Dolomiten (2016). In Bozen gelten neue Wahl-Regeln, in: *Dolomiten*, 01.02.2016, 11
- Erker (2015). Fritz Karl Messner & Co. verabschieden sich von der SVP, 15.04.2015, www.dererker.it/de/news/739-fritz-karl-messner-co-verabschieden-sich-von-der-svp.html (02.02.2016)
- Franceschini, Christoph (2014). *SELfservice. Ein Südtiroler Skandal*, Bozen: Raetia

- Fusaro, Carlo (1995). *Le regole della transizione. La nuova legislazione elettorale italiana*, Bologna: Il Mulino
- Gemeindewahlen – Südtirol (2015). http://www.buergernetz.bz.it/vote/gem2015/home_ld_vg.htm (10.02.2016)
- Neue Südtiroler Tageszeitung (2015). Voller Erfolg, in: Neue Südtiroler Tageszeitung, 11.05.2015, www.tageszeitung.it/2015/05/11/voller-erfolg/ (22.05.2015)
- Obexer, Andreas (2011). Gemeinderatswahlen 2010: Vorwahlen, Mandatsbeschränkung und Zunahme der politischen Vielfalt, in: Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 11. Südtiroler Jahrbuch für Politik* (Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft), Bozen: Raetia, 168–176
- Pallaver, Günther (2015). Vertrauensverlust, in: Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 15. Südtiroler Jahrbuch für Politik* (Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft), Bozen: Raetia, 19–53
- salto.bz (2015). Trostpflaster für die SVP, in: salto.bz, 20.05.2015, www.salto.bz/article/20052015/trostpflaster-fur-die-svp (22.05.2015)
- salto.bz (2015a). Grödner Frühling, in: salto.bz, 05.10.2015, www.salto.bz/article/05102015/grodner-fruhling (20.11.2015)
- ZiS (2015). Unsere Gemeinden. Unsere Zukunft. Gemeindewahlen am 10. Mai 2015, in: ZiS. *Zukunft in Südtirol. Das Magazin der Südtiroler Volkspartei*, 2/2015

Marco Brunazzo

Le elezioni comunali in Trentino nel 2015: lo stato di salute dei partiti locali

The 2015 local elections in Trentino: the local parties' state of health

Abstract This article presents the results of the 2015 municipal elections in Trentino. In the first paragraph, it summarises the electoral law, in the second the main elements of the political offer, and, in the third, the main results. The article looks specifically at the elections held in the most populated municipalities, i.e. those with more than 15,000 inhabitants: Trento, Pergine, Riva del Garda and Rovereto. In its conclusion, the article concentrates on the major challenges that the 2015 municipal elections present for the political dynamics of Trentino Province. More specifically, it concludes that Trentino Province remains characterised by a centre-left political sensibility. However, the 2015 municipal elections show that the centre-left prevalence can be called into question: That year, for the first time ever, abstention has affected the Pd electorate, especially in the city of Trento. This is mainly due to tensions inside the party and inside the majority coalition at the provincial level. In other words, the 2015 municipal elections demonstrate that after a long cycle of victories, centre-left successes can in fact be challenged.

At the same time, the centre-right coalition is not able to use these difficulties to its advantage. The centre-right electorate is still dissatisfied with the nationally oriented characterisation of the political offer and feels the effect of the end of Berlusconi. Forza Italia has trouble obtaining even 2,000 votes in Trento, while in the other cities it is not even able to present a list of candidates. The only party benefiting from the centre-left struggles is the Northern League.

In this context, the Five Star Movement (M5S) can become an important political interlocutor for the dissatisfied electorate. However, its capacity to build a coalition and influence policy decisions at the provincial and municipal levels is far from proven. It is likely that its success is more closely linked to its non-involvement in the political game than to its relevance in policy-making.

1. Introduzione

Il 10 maggio e il 15 novembre 2015 si sono tenute in numerosi comuni del Trentino le elezioni comunali. Si è trattato di un test importante per misurare il consenso dei sindaci uscenti ma, più in generale, per capire il consenso su cui potevano contare i partiti politici provinciali di maggioranza e di opposizione. È sempre difficile trarre da elezioni municipali indicazioni più ampie. Questo è particolarmente vero in Trentino, dove la dimensione dei comuni è molto limitata. Ciononostante, la posta in gioco nelle elezioni comunali trentine va sempre oltre il singolo comune: così ritengono i partiti politici, e così è tentato di ritenere (seppure con gli inevitabili distinguo) lo studioso di cose politiche. In questo articolo si focalizzerà l'attenzione soprattutto (ma non solo) sui comuni maggiori, quelli con più di 15.000 abitanti. Dall'analisi del voto in questi comuni si possono trarre delle indicazioni (sebbene non definitive) dello "stato di salute" dei partiti trentini.

Questo articolo è strutturato in tre paragrafi. Nel primo, vengono presentate le caratteristiche della legge elettorale usata nelle elezioni comunali in Trentino, nel secondo viene illustrata l'offerta politica e, nel terzo, il risultato delle elezioni, con particolare riferimento ai comuni di Trento, Pergine, Riva del Garda e Rovereto. Nelle conclusioni vengono proposte alcune considerazioni generali circa le conseguenze delle elezioni comunali del 2015 sul sistema di partito trentino.

2. Il contesto istituzionale

In Trentino la legge che regola le elezioni comunali promuove l'elezione diretta del sindaco e l'adozione di un modello di governo neo-parlamentare (Ceccanti 2002). In questo il Trentino è molto simile al resto d'Italia. Seppure non fosse obbligato a farlo (l'ordinamento dei comuni è competenza della regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo), anche in Trentino, infatti, quella legge si ispira alla legge (nazionale) n. 81 del 25 marzo 1993 che ha introdotto l'elezione diretta del sindaco in Italia. In realtà, in Trentino (ma anche a livello nazionale) occorrerebbe parlare di due sistemi elettorali per i comuni. Nel caso i comuni contino fino a 3.000 abitanti, la formula elettorale adottata è di tipo maggioritario. L'elettore trova sulla scheda i simboli delle liste in competizione, a ciascuna delle quali viene abbinato un candidato sindaco: nel momento in cui l'elettore vota per una determinata lista, vota automaticamente per il candidato sindaco ad essa collegato, e viceversa. Il candidato sindaco che ottiene più voti viene eletto primo cittadino, e solo in caso di parità è previsto un turno

di ballottaggio. La lista che appoggia il candidato sindaco vincente si aggiudica i due terzi dei seggi del consiglio comunale, mentre il rimanente terzo è attribuito in modo proporzionale tra le restanti liste. Dato che, nei comuni con meno di 3.000 abitanti, i consigli sono formati da 15 consiglieri, la lista collegata al sindaco vincente ottiene dieci seggi, mentre le altre liste si dividono in modo proporzionale (attraverso il metodo d'Hondt) i restanti cinque seggi. Nei comuni con meno di 3.000 abitanti il sindaco presiede il consiglio comunale e nomina anche i componenti della giunta. Gli assessori non possono essere più di quattro e due di loro possono essere scelti esternamente al consiglio.

Nei comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti, l'elezione del consiglio comunale avviene utilizzando una formula proporzionale corretta con l'attribuzione di un premio di maggioranza. Un candidato sindaco può essere sostenuto da una o più liste. Di conseguenza, l'elettore ha due scelte di voto: può votare per un candidato sindaco e per una lista a lui collegata oppure può votare per un candidato sindaco senza votare una lista. Il candidato sindaco che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi è proclamato sindaco. Nel caso in cui la soglia non sia raggiunta, i due candidati più votati procedono ad un ballottaggio che si tiene, di regola, due settimane dopo il primo turno di voto. In questo periodo di tempo, le liste collegate a candidati non ammessi al ballottaggio possono dichiarare l'"apparentamento" con uno dei due candidati rimasti in lizza. È quindi eletto sindaco il candidato che ottiene il maggior numero di voti. Alla lista o alle liste collegate al candidato vincente (che ottengono almeno il 40 per cento del totale dei voti espressi) è assegnato almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio. I restanti seggi sono attribuiti tramite il metodo proporzionale d'Hondt tra le restanti liste.

Nei comuni maggiori, il sindaco presiede la giunta (ma non il consiglio), che è formata da un numero di assessori pari a sei nei comuni con popolazione compresa tra 3.000 e 10.000 abitanti, da un numero non superiore a otto nei comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 100.000 abitanti, e da un numero non superiore a dieci per gli altri comuni e per il capoluogo di provincia. Anche in questo caso, il sindaco può nominare degli assessori esterni in numero non superiore alla metà dei componenti della giunta. Nei comuni con più di 13.000 abitanti è prevista l'incompatibilità tra le cariche di assessore e consigliere.

Per quanto riguarda la parità di genere, l'art. 3 della legge regionale 5 febbraio 2013 n. 1 ha stabilito che "[l]a giunta comunale deve essere composta da rappresentanti di entrambi i generi" e che "[l]a rappresentanza del genere meno rappresentato deve essere garantita almeno proporzionalmente alla sua consistenza in consiglio comunale" eventualmente coinvolgendo un assessore non facente parte del consiglio.

Tale norma ha sollevato grandi perplessità tra i sindaci dei comuni minori, ma nessuno di essi (contrariamente a quanto avvenuto in Alto Adige) ha mai presentato ricorso al TAR.

Come si può notare, ci sono alcune differenze tra la legge nazionale e quella trentina (cfr. Vassallo 2001, 726). La prima è la soglia di popolosità dei comuni a cui si applicano i due sistemi elettorali. La legge italiana è molto più restrittiva, prevedendo la formula proporzionale con premio di maggioranza per i comuni sopra i 15.000 abitanti. In Trentino come si vedrà, solo quattro comuni rispettano questo criterio. Di qui l'esigenza del legislatore di definire una soglia più bassa. In secondo luogo, la legge trentina non prevede il cosiddetto voto disgiunto, ovvero l'attribuzione da parte dell'elettore di un voto al sindaco e, contemporaneamente, ad una lista che non lo sostiene. Può sembrare una questione di poco conto. In realtà, la fusione del voto cambia il rapporto tra candidato sindaco e liste collegate in modo significativo (Chiaromonte 1998). In terzo luogo, anche in Trentino i sindaci e i consigli restano in carica cinque anni ma se gli organi comunali decadono per cause diverse dalla normale scadenza del mandato, quello subentranti rimangono in carica per il periodo di completamento del quinquennio. Questo è il motivo per cui si è proceduto al rinnovo degli organi comunali nel Comune di Pergine sebbene in questo comune il sindaco fosse in carica (a seguito di regolari elezioni) solamente dal 2013. Inoltre, qualora il rinnovo degli organi comunali avvenga nell'anno precedente la normale scadenza del quinquennio, questi restano in carica fino alla scadenza prevista per il rinnovo di tutti i comuni della regione. Questo è il motivo per cui gli organi del Comune di Trento sono stati in carica per ben sei anni (dal 2009) in luogo dei cinque previsti.

Nonostante questi discrasie, la legge regionale del 1994 ha favorito la stabilità e la governabilità dei comuni allo stesso modo in cui la legge del 1993 ha favorito la stabilità e la governabilità dei comuni italiani. Il sindaco dispone ora del sostegno di una maggioranza chiara che gli permette di realizzare il suo programma di governo, rendendolo al contempo più *accountable* di fronte ai suoi elettori: la sua azione è ora più trasparente e, quindi, "sanzionabile" dagli elettori nelle elezioni successive. Questo è vero anche in un contesto fortemente articolato come quello trentino, in cui la Provincia autonoma di Trento è composta da 217 comuni, di cui solo 29 hanno una popolazione superiore ai 3.000 abitanti.

Tab. 1: Distribuzione dei comuni e della popolazione residente per classe di ampiezza demografica (2011)

Classe dimensionale	Numero comuni	Popolazione residente
0-500	44	14.069
501-1.000	61	43.442
1.001-2.000	63	88.669
2.001-3.000	20	50.447
3.001-4.000	10	34.787
4.001-5.000	5	22.795
5.001-10.000	9	65.516
10.001-50.000	4	90.909
50.001-100.000	-	-
oltre 100.000	1	114.198
Totale	217	524.832

Fonte: Istat - ISPAT, Istituto di statistica della Provincia di Trento

Dal 2011, lo storico frazionamento dei comuni trentini va piano piano diminuendo. Ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 21 ottobre 1963, n. 29 nel 2009 è stato istituito il Comune di Ledro mediante la fusione dei Comuni di Molina di Ledro, Pieve di Ledro, Concei, Bezzeca, Tiarno di Sotto e Tiarno di Sopra, che hanno costituito l'Unione dei Comuni della Valle di Ledro. Nel 2010 il Comune di Bleggio Inferiore e quello di Lomaso hanno dato origine al nuovo Comune di Comano Terme. Nel 2014 i Comuni di Coredo, Smarano, Taio, Tres e Vervò hanno dato vita al Comune di Predaia, i Comuni di Dorsino e San Lorenzo in Banale hanno fondato il Comune di San Lorenzo Dorsino, i Comuni di Bersone, Daone e Praso hanno inaugurato il Comune di Valdaone, Dimaro e Folgarida si sono unite nel Comune di Dimaro-Folgarida e Pieve di Bono e Prezzo hanno fatto nascere il Comune di Pieve di Bono-Prezzo.

Nel maggio 2015, le elezioni comunali non si sono tenute in tutti quei comuni che avevano programmato altre fusioni. In quei comuni (Albiano, Bocenago, Caderzone Terme, Castelfondo, Castello Tesino, Cinte Tesino, Faedo, Fornace, Lona-Lases, Pieve Tesino e Strembo) in cui gli elettori hanno bocciato le fusioni si è andati al voto per l'elezione dei (vecchi) organi comunali il 15 novembre 2015. A questi va aggiunto il Comune di Civezzano.

3. L'offerta politica

La frammentazione dei comuni trentini è stata in passato considerata disfunzionale per una buona gestione della cosa pubblica con pesanti ricadute economiche. Per questo, nel 2006 sono state create le Comunità di valle, che sostituiscono il sistema comprensoriale ridisegnando i rapporti tra la Provincia e i comuni. Allo stesso tempo, le limitate dimensioni sono state identificate come una delle cause della riduzione dell'offerta elettorale, con un numero crescente di comuni in cui si presentava una sola lista di candidati (Brunazzo 2008, 2009 e 2011). Anche nel 2015, questi comuni erano 43. Chiaramente, questo è meno vero nei comuni con più di 3.000 abitanti a dimostrazione che il combinato disposto del sistema elettorale utilizzato e la rilevanza della posta in gioco favoriscono il dispiegamento di una competizione maggiore.

Nel 2015, l'offerta politica nei comuni con più di 3.000 abitanti registra qualche piccolo cambiamento rispetto alle elezioni precedenti (tab. 2). Il numero dei candidati sindaco e delle liste presentate si è generalmente contratto, ma, sempre in generale, non in maniera proporzionale. Ciò ha fatto sì che sia di fatto aumentato il numero medio di liste a sostegno dello stesso candidato sindaco. Ciò è spesso il frutto di fattori locali, di una divisione registrata in alcuni comuni della coalizione del centrosinistra autonomista e della difficoltà incontrata da alcuni partiti del centrodestra (in particolare Forza Italia) nel presentare sue proprie liste.

Considerata la natura della competizione e la presenza di numerose liste civiche (spesso nate esplicitamente a sostegno di candidati sindaci), un'analisi complessiva dei risultati in termini tradizionali (vittoria del centrosinistra o centrodestra) è difficile se non impossibile. Per questo, uno sguardo più attento ai quattro comuni con più di 15.000 abitanti può fornire utili indicazioni circa la riformulazione dell'offerta politica (Paparo 2015a). A Trento, Riva del Garda, Rovereto e Pergine Valsugana i sindaci uscenti erano tutti ricandidati. A Trento Alessandro Andreatta, sostenuto dalla coalizione di centrosinistra contenente Pd, Patt, Verdi e una lista unitaria di Upt e Idv e chiamata Cantiere civico democratico, ha visto in Claudio Cia, sostenuto da FI, Lega e FdI, il più credibile avversario. Gli altri candidati erano Paolo Negrone, candidato del M5s, Antonia Romano, sostenuta da Sel, e Paolo Primon, sostenuto da una lista civica.

A Riva del Garda l'*incumbent* Adalberto Mosaner (sostenuto da una coalizione formata da Pd, Upt, Patt e una lista unitaria di Verdi, Sel e Prc) ha dovuto scontrarsi con Stefano Santorum, sostenuto da FI Lega e tre liste civiche, Flavio Antonio Prada del M5s e Franca Bazzanella, sostenuta da due altre liste civiche. A Rovereto, il sindaco uscente di centrosinistra Andrea Miorandi ha avuto tre sfidanti: Paolo Vergano

del M5s, Marco Zenatti (Lega, FdI e una lista civica) e Francesco Valduga, appoggiato da una parte del centrosinistra e da altre liste civiche. Infine a Pergine Valsugana Roberto Oss Emer si è ripresentato con il sostegno di una coalizione di liste civiche a cui si sono contrapposti il candidato del centrosinistra Stefano Tomaselli (appoggiato da Pd, Upt, Patt, Psi, Verdi e una lista civica), e la candidata leghista Donata Soppelsa.

Tab. 2: L'offerta politica nei comuni con più di 3.000 abitanti in cui si è votato il 10 maggio 2015 e il 15 novembre 2015 e nelle ultime elezioni precedenti

Comune	Elezioni precedenti		Elezioni 10 maggio 2015	
	Numero candidati sindaco	Numero liste presentate	Numero candidati sindaco	Numero liste presentate
Ala	7	12	4	10
Aldeno	3	3	3	4
Avio	3	9	2	8
Baselga di Pinè	5	8	3	6
Borgo Valsugana	5	10	3	7
Brentonico	3	6	3	7
Caldonazzo	2	2	2	3
Cavalese	2	10	3	9
Civezzano	2	3	3	4
Cles	5	11	4	8
Dro	4	7	3	6
Folgaria	2	2	4	5
Lavis	4	8	4	6
Ledro	5	9	4	6
Mezzolombardo	6	10	3	9
Mori	5	11	4	8
Pergine Valsugana	7	13	3	12
Pinzolo	4	6	2	6
Predaia	-	-	2	4
Predazzo	5	10	1	2
Riva del Garda	6	14	4	12
Rovereto	8	15	4	15
Storo	4	10	3	5
Tione di Trento	3	7	3	5
Trento	8	16	5	12
Volano	2	2	2	3

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati disponibili all'indirizzo www.regione.taa.it/Elettorale/Comunali.aspx

Il Pd, l'Upt e il Patt, i partiti principali della coalizione di centrosinistra autonomista che governa la Provincia autonoma, si sono presentati compatti in tutti i principali comuni, sebbene abbiano in qualche caso conosciuto delle defezioni interne e siano stati sfidati alla loro sinistra da Verdi, Sel e Prc. Per quanto riguarda il centrodestra, va notato come FI non sia presente né a Rovereto né a Pergine, confermando così le difficoltà di radicamento territoriale del partito di Silvio Berlusconi (Brunazzo 2014). La Lega, dal canto suo, è presente in tutti i comuni maggiori, diventando di fatto il partito alternativo alla coalizione del centrosinistra autonomista. Infine, il M5s presenta sempre un suo candidato ma in una corsa solitaria. La competizione tripolare (centrosinistra, centrodestra e M5s) ha costituito un banco di prova significativo per la tenuta del centrosinistra autonomista, soprattutto per il Pd, uscito trionfante delle elezioni europee della tarda primavera 2014.

4. I risultati delle elezioni

Prima di analizzare nel dettaglio i risultati delle elezioni, vale la pena fare un veloce richiamo ai dati relativi alla partecipazione. Essa è generalmente calata, mediamente tra il 6 e 7 per cento. Nei comuni con più di 15.000 abitanti il calo è stato ancora più pronunciato. A Trento, in particolare, la partecipazione non ha raggiunto il 55 per cento (54,75%), un dato molto basso e in continua e sostanziale caduta, se solo si pensa che all'amministrative del 2009 aveva votato il 60,12 per cento e nel 2005 il 70,16 per cento. Anche a Rovereto, dove i votanti al primo turno sono stati il 62,74 degli aventi diritto, l'astensione cresce del 5 per cento circa rispetto alle elezioni comunali precedenti. A Riva del Garda l'astensione è cresciuta in un modo meno marcato che a Trento e a Rovereto: rispetto alle elezioni del 2010, essa è cresciuta di poco meno di tre punti percentuali, attestandosi al 62,74 per cento. La partecipazione è, invece, cresciuta a Pergine, seppure di poco: 64,45 per cento nel 2015 contro il 63,71 per cento nel 2013.

Anche nell'analisi dei risultati elettorali ci si concentrerà sui comuni maggiori. È soprattutto guardando a questi casi, infatti, che si possono identificare (se vi sono) delle tendenze utili a capire eventuali cambiamenti negli equilibri della politica trentina. A Trento, il sindaco uscente Alessandro Andreatta si è confermato al primo turno ma "senza entusiasmo" (Giovannini 2015), dato che perde in termini percentuali circa l'8 per cento del sostegno rispetto al 2009 (il che corrisponde, in termini assoluti, a oltre 7.000 voti in meno) (tab. 3).

Tab. 3: I risultati delle elezioni comunali 2015 a Trento

Candidato sindaco	Voti	%	Liste	Voti	%	Seggi
Alessandro Andreatta	26.440	53,71	Pd	13.667	29,6	14
			Cantiere civico democratico	5.580	12,1	5
			Patt	4.508	9,8	4
			Verdi	1.319	2,9	1
Claudio Cia	15.272	31,02	Ln	6.033	13,1	6
			Civica trentina	3.279	7,1	3
			FI	1.963	4,2	1
			Progetto Trentino	1.765	3,8	1
			Fdl	799	1,7	-
Paolo Negroni	4.122	8,37	M5s	4.017	8,7	3
Iolanda Romano	2.229	4,53	L'Altra Trento a sinistra	2.159	4,7	1
Paolo Primon	1.164	2,36	Popoli liberi	1.111	2,4	-

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati disponibili all'indirizzo www.regione.taa.it/Elettorale/Comunali.aspx

Nella coalizione del centrosinistra, però, cambiano gli equilibri. Pur confermandosi primo partito, nel Pd trentino continua la lenta ma inesorabile emorragia di consensi (circa 800 voti in meno, ma nel 2015 sono entrati a far parte del Pd anche i socialisti con un peso elettorale stimabile attorno al 3 per cento). Chi ne approfitta è il Patt, che raddoppia i suoi consensi passando da 2.290 voti nel 2009 a 4.508 nel 2015. Si tratta di un risultato di tutto rispetto per un partito tradizionalmente più forte nei territori periferici che nei centri urbani. Il Cantiere civico democratico voluto da Lorenzo Dellai, invece, perde circa 2.700 voti rispetto al risultato ottenuto dall'Upt nel 2009, ma questo è stato visto come un risultato di successo considerato il risultato ottenuto nel Comune di Trento in occasione delle elezioni provinciali del 2013 (4.911 voti, 9,68 per cento dei consensi). Sul versante di centrodestra, la Ln raddoppia i suoi consensi, crescendo dai 3.777 voti (7,78 %) del 2009 ai 6.033 (13,1 %) del 2015. Un ulteriore ridimensionamento lo conosce invece FI che tocca il suo minimo storico: meno di 2.000 voti assoluti. Entrano per la prima volta in consiglio comunale, invece, i grillini del M5s i cui consensi sono in leggera salita (più 300 voti assoluti) rispetto alle elezioni provinciali del 2013.

Anche a Pergine, si conferma il sindaco uscente Oss Emer, sostenuto da una coalizione di liste civiche in crescita rispetto alle elezioni del 2013 (tab. 4). Anche a Pergine, il Pd perde consensi (circa 100 voti assoluti) e viene incalzato dal Patt (il cui consenso cresce, anche se in modo limitato, rispetto al 2013). Nel complesso, il

candidato del centrosinistra autonomista fatica a raggiungere il 40 per cento dei consensi. Anche in questo comune dell'Alta Valsugana, la Ln si afferma come primo (e unico) partito del centrodestra (Orfano 2015).

Tab. 4: I risultati delle elezioni comunali 2015 a Pergine Valsugana

Candidato sindaco	Voti	%	Liste	Voti	%	Seggi
Roberto Oss Emer	5.770	54,0	Civica per Pergine	1.905	19,0	6
			Patto per Pergine	1.017	10,1	3
			Pergine città	947	9,4	2
			Prospettiva futura	853	8,5	2
			Pergiovane	561	5,6	1
Stefano Tomaselli	4.230	39,6	Pd	1.221	12,2	2
			Patt	1.112	11,1	2
			Upt	977	9,7	2
			Verdi	344	3,4	-
			Psi	252	2,5	-
			Pergine sostenibile	160	1,6	-
Donata Soppelsa	695	6,5	Ln	679	6,8	1

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati disponibili all'indirizzo www.regione.taa.it/Elettorale/Comunali.aspx

A Riva del Garda, il sindaco uscente Mosaner viene riconfermato al primo turno, sfiorando i due terzi dei consensi (Pagliuca 2015). Il suo antagonista che raggiunge il miglior risultato, il candidato del centrodestra Santorum, ottiene appena il 20 per cento dei voti. A Riva del Garda, il Pd cresce rispetto al 2010 (poco meno di 400 voti), ma il Patt cresce molto di più triplicando il consenso ottenuto nel 2010 (più 961 voti assoluti). Anche qui, FI tracolla, faticando a raggiungere il 5 per cento dei voti (tab. 5).

Tuttavia, è a Rovereto che si registrano i risultati più interessanti. Il sindaco uscente Miorandi non solo non è riuscito a confermarsi al primo turno, ma è stato sconfitto al secondo dal candidato centrista Valduga (tab. 6). È probabile che Miorandi abbia pagato una qualche incertezza della sua azione di governo della città. Certamente, ha risentito molto della polemica circa la sua ricandidatura che ha portato il segretario provinciale del Pd nonché assessore della sua giunta Giulia Robol a dichiarare la sua disponibilità a correre per il posto di primo cittadino al posto del sindaco uscente. Insomma, anche a Rovereto, il Pd perde consensi (circa 200) ma, soprattutto, perde un suo sindaco (Bert 2015).

Tab. 5: I risultati delle elezioni comunali 2015 a Riva del Garda

Candidato sindaco	Voti	%	Liste	Voti	%	Seggi
Adalberto Mosaner	4.638	63,3	Pd	1.797	25,9	6
			Patt	1.442	20,7	5
			Upt	784	11,3	2
			Riva Bene Comune – Verdi e sinistra	401	5,8	1
Stefano Santorum	1.488	20,3	Ln	719	10,3	3
			FI	326	4,7	1
			Rivanità	203	2,9	–
			Oltre per Santorum	141	2,0	–
			Rinnovamento	48	0,7	–
Flavio A. Prada	719	9,8	M5s	675	9,7	2
Franca Bazzanella	482	6,6	L'Altra Riva	300	4,3	1
			Laboratorio Civico	116	1,7	–

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati disponibili all'indirizzo www.regione.taa.it/Elettorale/Comunali.aspx

Tab. 6: I risultati delle elezioni comunali 2015 a Rovereto. Primo turno

Candidato sindaco	Voti	%	Liste	Voti	%	Seggi*
Francesco Valduga	7.021	38,4	Civici per Valduga	3.098	18,5	11
			Rovereto al Centro	1.014	6,1	3
			Verdi	778	4,7	2
			Popolari per Rovereto	730	4,4	2
			Rovereto libera con Valduga	674	4,0	2
Andrea Miorandi	6.488	35,5	Pd	3.586	21,5	5
			Patt	750	4,5	1
			Upt	637	3,8	1
			Rovereto Bene Comune	521	3,1	–
			Area di Centro con Miorandi	279	1,7	–
			Rovereto merita	200	1,2	–
Marco Zenatti	3.420	18,7	Ln	1.806	10,8	2
			FdI	743	4,4	1
			Progetto Rovereto Città	568	3,4	–
Paolo Vergnano	1.366	7,5	M5s	1.335	8,0	1

Nota: * i seggi son stati assegnati dopo il secondo turno, tenutosi il 24 maggio 2015.

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati disponibili all'indirizzo www.regione.taa.it/Elettorale/Comunali.aspx

5. Conclusioni

Guardando all'esito del voto dei principali comuni del Trentino si può giungere ad una serie di conclusioni. La prima è che quelle del maggio 2015 sono state "elezioni agrodolci" per il centrosinistra autonomista. La conferma di Alessandro Andreatta a sindaco di Trento o quella di Adalberto Mosaner a Riva del Garda sono un risultato importante per il centrosinistra. Tuttavia, a Rovereto il sindaco uscente Andrea Miorandi è stato costretto al ballottaggio e a Pergine il candidato del centrosinistra Stefano Tomaselli è rimasto a circa 15 punti percentuali dal candidato vincitore. I numeri assoluti ottenuti dai singoli candidati sono addirittura più interessanti. A Trento, Alessandro Andreatta perde circa 7.000 voti rispetto alle elezioni municipali del 2009. A Riva del Garda, Adalberto Mosaner guadagna solo 81 voti in più rispetto a quelli conseguiti al primo turno delle elezioni del 2010. A Rovereto, il numero di elettori di Andrea Miorandi non è cresciuto in modo rilevante (solo 227 elettori in più su 30.028 aventi diritto).

Anche un veloce sguardo ai voti assoluti delle singole liste elettorali rivela andamenti interessanti. A Trento, il Pd perde circa 800 voti, il Patt ne guadagna circa 2.200 (ma ne perde circa 1.000 rispetto alle elezioni provinciali del 2013), il Cantiere civico democratico perde circa 2.700 voti rispetto al risultato conseguito dall'Upt nel 2009. Negli altri comuni di grandi dimensioni, il Pd conferma, in genere, i risultati delle elezioni comunali precedenti, così come fa il Patt (che, tuttavia, cresce un po' ovunque). L'Upt, invece, subisce un ridimensionamento. È probabile che gli elettori di centrosinistra abbiano questa volta contribuito alla crescita dell'astensionismo. Se così fosse, ci troveremmo di fronte a una rilevante novità, dato che l'astensionismo, fino ad ora, ha colpito soprattutto il centrodestra.

Insomma, le polemiche interne al Pd, la ridefinizione degli equilibri nel centrosinistra autonomista, gli scontri che hanno caratterizzato l'azione del governo provinciale dal 2013 sono tutti elementi che indeboliscono i partiti che hanno guidato il Trentino e i maggiori centri urbani negli ultimi quindici anni. Ci sarebbe quindi spazio per una riacquisizione di consensi da parte dell'opposizione. Tuttavia se il centrosinistra non se la passa bene, il centrodestra non se la passa meglio. A parte la Ln, il cui consenso cresce in modo abbastanza generalizzato, a Trento FI fatica a raggiungere i 2.000 voti (e ne perde quasi 4.000 rispetto a quelli del Pdl del 2009) e negli altri grandi comuni nemmeno si presenta con il suo simbolo. Il mancato radicamento territoriale in Trentino del partito di Berlusconi, insomma, pare accelerare la crisi che FI sta conoscendo a livello nazionale.

Chi potrebbe approfittare di queste incertezze è il M5s. A Trento, Rovereto e Riva del Garda il M5s prende tra l'8 e il 9 per cento dei voti, attestandosi sugli stessi valori delle elezioni provinciali del 2013, le prime a cui si è mai presentato. La sua influenza sulle scelte del governo provinciale e dei governi delle città è tutta da verificare, ma proprio in questa sua estraneità alle decisioni politiche potrebbe risiedere la spiegazione del suo consolidamento.

Riferimenti bibliografici

- Bert, Chiara (2015). Robol: “Pronta a candidarmi a sindaco”, in: *il Trentino*, 14.02.2015, 15
- Brunazzo, Marco (2008). Sindaci, consigli comunali e leggi elettorali. Uno studio sul caso trentino, relazione presentata al convegno internazionale Qualità della democrazia, partecipazione e governance”, Trento (Italia), 23-24 maggio 2008
- Brunazzo, Marco (2009). Elezioni amministrative in Trentino: plus ça change...?, in: Pallaver, Günther/Kager, Thomas (a cura di). *Politika 09. Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuer de pulitica (Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/Südtiroler Sozietà per Scienza pulitica)*, Bolzano: Edition Raetia, 391-411
- Brunazzo, Marco (2011). Verso una governance trentina multilivello?, in: Pallaver, Günther (a cura di). *Politika 11. Annuario di politica (Società di Scienza Politica dell'Alto Adige)*, Bolzano: Edition Raetia, 271-290
- Brunazzo, Marco (2014). Il 2013 tra elezioni nazionali e provinciali in Trentino. Fine del bipolarismo?, in: Pallaver, Günther (a cura di). *Politika 14. Annuario di politica dell'Alto Adige (Società di Scienza Politica dell'Alto Adige)*, Bozen: Edition Raetia, 331-352
- Brunazzo, Marco (2015). Un responso agrodolce, in: *il Corriere del Trentino*, 12.05.2015, 1
- Ceccanti, Stefano (2002). La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi, in: *Quaderni costituzionali*, XXII (1), 107-126
- Chiaromonte, Alessandro (2005). Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti, Bologna: il Mulino
- Giovannini, Marika (2015). La città conferma Andreatta, ma senza entusiasmo. Vola il Carroccio, in consiglio entrano i 5 Stelle, in: *il Corriere del Trentino*, 12.05.2015, 3
- Orfano, Enrico (2015). Pergine “conquistata” da Oss Emer. “Era il risultato che mi aspettavo”, in: *il Corriere del Trentino*, 12.05.2015, 12
- Pagliuca, Silvia (2015). Mosaner senza avversari. “Per la giunta aspetterò”, in: *il Corriere del Trentino*, 12.05.2015, 13

- Paparo, Aldo (2015a). *Comunali 2015: la situazione di partenza in Trentino*, Roma, Centro Italiano Studi Elettorali. [http://cise.luiss.it/cise/2015/05/08/comunali-2015-la-situazione-di-partenza-in-trentino/\(16/10/2015\)](http://cise.luiss.it/cise/2015/05/08/comunali-2015-la-situazione-di-partenza-in-trentino/(16/10/2015))
- Paparo, Aldo (2015b). *Comunali in Trentino: il centrosinistra tiene ma perde ancora a Pergine ed è sotto scacco a Rovereto*, Roma, Centro Italiano Studi Elettorali. [http://cise.luiss.it/cise/2015/05/11/comunali-in-trentino-il-centrosinistra-tiene-ma-perde-ancora-a-pergine-ed-e-sotto-scacco-a-rovereto/\(16/10/2015\)](http://cise.luiss.it/cise/2015/05/11/comunali-in-trentino-il-centrosinistra-tiene-ma-perde-ancora-a-pergine-ed-e-sotto-scacco-a-rovereto/(16/10/2015))
- Vassallo, Salvatore (2001). *Sistema elettorale*, in: Vandelli, Luciano/Tessaro Tiziano/Vassallo, Salvatore (a cura di). *Organi e sistema elettorale. Commenti al T.U. sull'ordinamento degli enti locali*, Rimini: Maggioli editore, 711-746

Lista degli acronimi

Sigla	Nome esteso
Psi	Partito socialista italiano
FdI	Fratelli d'Italia
FI	Forza Italia
Ln	Lega nord
M5s	Movimento 5 Stelle
Patt	Partito autonomista trentino-tirolese
PdL	Popolo della libertà
Pd	Partito democratico
Pt	Progetto Trentino
Sel	Sinistra e libertà
Upt	Unione per il Trentino

Ferdinand Karlhofer

Die Tiroler Gemeindewahlen 2016¹

The 2016 local elections in Tyrol

Abstract Aside from a gradual increase in votes for the Freedom Party of Austria (FPÖ), which – in light of the refugee crisis – was to be expected, the outcome of 2016 does not differ too much from previous local elections held in Tyrol. As before, the traditionally predominant Austrian People's Party (ÖVP) holds a total of around 70% of the council seats and fields the mayors in 80% of the state's municipalities. There is still a number of small municipalities where there is no electoral contest at all, due to the fact that only one – as a rule ÖVP-controlled – list stands for election. On closer examination, however, there are some indications that a shift is taking place. The lynchpin here is a peculiarity of Tyrol's electoral system, which allows for the creation of combined lists that essentially act as just one single list. For a long time, the ÖVP was more or less the only party to take advantage of this option (along the lines of 'march alone, strike together'), yet the number of lists without an explicit party name has meanwhile increased, with many of them no longer clearly committing themselves to the party from which they originally emanated. The various non-party lists running for election are gradually cutting ties with their mother party. As a result, while the ÖVP is still the leading party by a substantial margin, it is faced with eroding intra-party cohesion.

1. Stellenwert der Gemeinden in der Landespolitik

Gemeinden, besonders solche mit geringer Einwohnerzahl, sind überschaubare Räume. Bei den Wahlen auf dieser Ebene stehen naturgemäß lokale Themen im Mittelpunkt. Man möchte also meinen, für die jeweilige politische Partei sind ihre bei Kommunalwahlen antretenden Listen eine vernachlässigbare Größe. Im Einzelnen mag das zutreffen, in Summe aber sind die Gemeinden für die Landespartei eine maßgebliche Größe, mehr noch, sie sind unverzichtbares Fundament, auf das letztlich die gesamte Parteiorganisation aufbaut.

Im Wissen um deren Bedeutung für die Organisation insgesamt sind die Landesparteizentralen längst dazu übergegangen, ihre Ortsgruppen – wenn auch im Hintergrund – bei Vorbereitung und Ablauf des Wahlkampfes zu unterstützen. Namentlich bei nicht klar abzusehendem Ausgang in größeren Gemeinden wird die lokale Parteileitung von Werbeagenturen und Politikberatern professionell begleitet.

In Tirol ist durch die hohe Zahl an Gemeinden mit gleichzeitig niedriger Einwohnerzahl die Betreuung der Ortsorganisationen vergleichsweise aufwendiger als in anderen Bundesländern (vgl. Karlsrufer/Pallaver 2013, 11). Das Land gliedert sich in 279 Gemeinden, annähernd gleich viel wie die wesentlich größere Steiermark, wo die Zahl 2015 durch Fusionen von 539 auf 285 verkleinert wurde. Hinsichtlich der durchschnittlichen Einwohnerzahl liegt Tirol mit 2.561 an vorletzter Stelle (vor dem Burgenland mit 1.677)², mehr als ein Drittel (35,5 %) der Bevölkerung lebt in Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern.

2. Parteienpräsenz in den Gemeinden

Reichweite und Einfluss der Parteien auf kommunaler Ebene stehen in direktem Zusammenhang mit der Zahl der Gemeinderäte, in denen sie vertreten sind. Bei den Gemeindewahlen zeigt sich die Dominanz der Tiroler Volkspartei noch wesentlich deutlicher, als das bei Landtagswahlen der Fall ist: Nur sie unterhält in allen Gemeinden Ortsorganisationen und ist in ausnahmslos allen Gemeinderäten vertreten. Sie stellt rund 70 Prozent aller Gemeinderatsmitglieder und 80 Prozent aller Bürgermeister und ist damit mehr als fünfmal bzw. fast neunmal so stark wie die nächstgrößere Partei SPÖ.³ In Klein- und Kleinstgemeinden stellt die ÖVP oft überhaupt die einzige Fraktion im Gemeinderat.

Die ÖVP legt ein nicht nur lückenloses, sondern mit den Ortsorganisationen ihrer Bünde sogar mehrfaches Organisationsnetz⁴ über das Land. Ihre Konkurrenten

müssen dagegen mit weißen Flecken auf ihrer politischen Karte leben. Bei Wahlgängen erweist sich das als empfindlicher Wettbewerbsnachteil: Während die ÖVP ihre Logistik über das gesamte Land zieht, müssen SPÖ, FPÖ und Grüne bei der Flächenbetreuung Abstriche machen. Abgesehen von punktuellen Ausnahmen verfügt keine der drei Parteien über die für die nachhaltige Erschließung der kleinen Landgemeinden im Oberland, im Außerfern und in Osttirol nötigen Ressourcen. Untersuchungen über Landtagswahlkämpfe in Tirol machen das sichtbar: Sowohl die SPÖ als auch FPÖ und Grüne setzen den Fokus ihrer Wahlwerbung auf den urbanen Ballungsraum Innsbruck und die Achse Landeck bis Kufstein sowie Lienz (vgl. Karlhofer/Seeber 1999; Ringler 2000; Seeber 2009). Bei Gemeindewahlen ist die Schwerpunktsetzung noch deutlicher – in vielen Kleingemeinden an der Peripherie treten SPÖ, FPÖ und Grüne gar nicht erst an.⁵

Die weiteren im Landtag vertretenen Parteien sind in den Gemeinden überhaupt nicht beziehungsweise nur indirekt präsent. Das Bürgerforum Tirol (Liste Fritz), 2008 mit mehr als 18 Prozent eingezogen, peilte ursprünglich zwar einen „nachholenden“ Aufbau regionaler und kommunaler Präsenz an. Schon frühzeitig wurde aber eingeräumt, dass das mit Gemeindewahlen verbundene finanzielle und organisatorische Risiko zu groß sei. (vgl. Langegger 2009)⁶ Bei der Landtagswahl 2013 auf unter sechs Prozent geschrumpft, beschränkte sich die Partei bei den Gemeindewahlen 2016 darauf, in 20 bis 30 Gemeinden Namenslisten finanziell und beratend zu unterstützen, verbunden mit der Erwartung, dass diese „für die Partei bei der Landtagswahl 2018 nützlich werden“⁷ (vgl. Tiroler Tageszeitung 2016)

Von vornherein keine Ambition, bei den Gemeindewahlen 2016 als Partei in Erscheinung zu treten, hatte die mit drei (ursprünglich vier) Abgeordneten im Landtag vertretene Partei impuls tirol. 2013 unter Vorwärts Tirol zur Wahl angetreten und ähnlich wie 2008 die Liste Fritz eine Abspaltung von der ÖVP, haben die Abgeordneten sich nach längerem Konflikt im Februar 2015 durch Gründung ihrer eigenen Partei impuls endgültig von Vorwärts getrennt. Letztere ist kommunalpolitisch mit ihrem Parteiobmann (Hansjörg Peer) in Mutters präsent, der dort mit einer Namensliste 2010 zum Bürgermeister gewählt und 2016 in dieser Funktion bestätigt wurde. Aus den Reihen von impuls kam die Bürgermeisterin von Lermoos (Maria Zwölfer), die 2016 nicht mehr antrat.

Die Ergebnisse der Gemeindewahlen vom 28. Februar 2016 – gewählt wurde in 277 der 279 Gemeinden⁸ – lassen im Gesamten betrachtet keine großen Verschiebungen im Vergleich zu 2010 erkennen (Tabelle 1). Die ÖVP reklamiert 236 Bürgermeister für sich (zwei mehr als bis dahin), die SPÖ mit 24 gleich viel wie bei der vorangegangenen Wahl, die FPÖ verbucht zwei gegenüber davor einem Bürgermeister;

die verbleibenden 15 Bürgermeister sind parteipolitisch nicht deklariert. Hinter der Gesamtverteilung gab es allerdings, wie unten noch auszuführen, zum Teil beträchtliche Änderungen durch unerwartete Stichwahlen und das Ausscheiden langjähriger Amtsinhaber.

Tab. 1: Präsenz der Landtagsparteien in den Gemeinden (ohne Innsbruck)*

	ÖVP		SPÖ		FPÖ		Grüne	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016	2010	2016
Präsenz in GR	278	278	117	ca. 120	47	ca. 100	31	46
Mandatare	2.627	ca. 2.600	387	<350	49	152	43	72
Bürgermeister	234	236	24	24	1	2	0	0

* Da sich im Laufe einer Periode die Werte verändern, liegt der Tabelle für 2010 der Stand Ende 2015 zugrunde.

Quellen: Für 2010 schriftliche Auskünfte der Geschäftsführer der Parteien; für 2016 Pressemitteilungen der Parteien.

Etwas deutlicher als bei der Bürgermeisterwahl fallen die Veränderungen bei der Zusammensetzung der Gemeinderäte aus:⁹ Die ÖVP konnte ihren Mandatsstand in etwa halten, die SPÖ erlitt Verluste und liegt in Summe bei unter 350 Sitzen. Die Grünen dagegen konnten in 15 Gemeinden zusätzlich Fuß fassen und einen Zuwachs von 29 Mandaten verbuchen. Am stärksten gewonnen hat die FPÖ, die ihren Mandatsstand verdreifacht hat; trotz des relativ starken Zuwachses bilanziert sie aber immer noch mit weniger als der Hälfte der Mandate der SPÖ.

3. Markante Eckpunkte und Ergebnisse der Wahlen 2016

Grosso modo ist mit den Gemeindewahlen vom 28. Februar und der Bürgermeisterstichwahl vom 14. März die Kräfteverteilung relativ stabil geblieben. Dessen ungeachtet gab es bei einigen Aspekten bemerkenswerte Veränderungen:

Kandidatenmangel. Ein Punkt wurde bereits im Vorfeld der Wahl zum Thema: die stark rückläufige Bereitschaft, sich für die Gemeinderats- und insbesondere für die Bürgermeisterwahl zur Verfügung zu stellen. Betroffen von diesem Problem waren nicht die größeren Gemeinden mit mehreren tausend Einwohnern (wo es teilweise fünf und sogar sechs Bewerber für das Bürgermeisteramt gab), sondern vor allem Kleingemeinden mit nur wenigen hundert Einwohnern. Schon bei vorangegangenen Wahlen war hier die Suche nach Kandidaten oft mühsam gewesen; diesmal spitzte

sich das Problem in bisher nicht gekanntem Ausmaß zu, namentlich in Pfafflar und Spiss, wo sich erst knapp vor der Wahl Kandidaten fanden. In Gramais musste die Wahl entfallen, weil die amtierende Einheitsliste samt Bürgermeister keinen Wahlvorschlag einreichte. Als Begründung für den Rückzug aus der Gemeindepolitik wird durchwegs der unverhältnismäßig umfangreich gewordene Zeitaufwand angeführt, von Bürgermeistern das stetig wachsende und im Rahmen einer Nebentätigkeit nicht mehr zu bewältigende Aufgabenfeld. Als Konsequenz daraus wird in Tirol die Frage der Zusammenlegung von kleinen und kleinsten Gemeinden zum Thema. Tirol hat 36 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern und ist damit österreichweit mit großem Abstand Schlusslicht. Der Tiroler Gemeindeverband und auch die ÖVP stehen der Zusammenlegung von Gemeinden skeptisch gegenüber. Vorstöße wie zuletzt seitens der Bürgermeister von Jungholz (ÖVP) und Fließ (SPÖ), die Zahl der Gemeinden in den Bezirken Reutte und Landeck drastisch zu verkleinern, um dadurch vor allem die Finanzprobleme der Kleinkommunen zu entschärfen, stoßen in der Landespolitik auf wenig Widerhall (vgl. ORF Tirol 2015). Vorerst wird von Seiten der Landesregierung vehement zurückgewiesen, „dass Gemeinden gegen ihren Willen zwangsfusioniert werden“¹⁰ (Mittelstaedt 2016).

Frauen in der Kommunalpolitik. Tirol lag bisher mit 15 Prozent Frauenanteil bei den Gemeinderatsmitgliedern österreichweit im hinteren Bereich, desgleichen mit nur elf Bürgermeisterinnen in den insgesamt 278 Gemeinden. Die Wahlen von 2016 haben in dieser Hinsicht zu einer nicht sensationellen, aber doch spürbaren Anhebung geführt: Der Frauenanteil in den Gemeinderäten ist auf fast 21 Prozent gestiegen, die Zahl der Bürgermeisterinnen liegt (Innsbruck mit eingerechnet) nun bei 16. So wie schon 2010 traten auch 2016 in einigen Gemeinden reine Frauenlisten an: in Hatting mit drei von 13 und in Kundl mit zwei von 15 Mandaten, in Kematen ohne Erfolg.

Punktuelle Erfolge der FPÖ. Die verbreitete Irritation im Zusammenhang mit der Flüchtlingstragödie beschert rechtspopulistischen Parteien europaweit Zulauf, auch in Österreich. Starke Zugewinne für die FPÖ waren bereits bei den Landtags- und Gemeindewahlen im Herbst 2015 in Oberösterreich zu registrieren. In Tirol konnte die Partei die „bereitliegenden“ Mandate aber nur in Grenzen für sich verbuchen, da sie in einer Vielzahl von Gemeinden, insbesondere im Oberland, nicht über die für eine Kandidatur nötigen organisatorischen Strukturen verfügt. Die Verdreifachung der Mandate im Vergleich zu 2010 stützt sich daher vor allem auf Zuwächse – zumeist im Bereich von zwanzig Prozent – in den größeren Gemeinden des Unterinntals, von Hall bis Kufstein.

„Wahl der Deutschen“. Seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union sind bei Gemeindewahlen auch Bürger aus dem EU-Raum aktiv und passiv (letzteres

für den Gemeinderat, nicht aber für Gemeindevorstand und Bürgermeisteramt) wahlberechtigt. Mit fast zwei Drittel der Stimmbürger wählten in Jungholz bei der Wahl 2016 deutsche Staatsbürger die kandidierende Einheitsliste und stellen nun auch die Mehrzahl der Gemeinderatsmitglieder.

4. Tiroler Charakteristika

Im Folgenden werden die zum Teil sehr spezifischen Charakteristika des Tiroler Wahlsystems – namentlich Einheitslisten, das sogenannte Listenkoppeln und Effekte der Bürgermeister-Direktwahl – näher beleuchtet.

Einheitslisten

Bei der vorangehenden Wahl 2010 gab es in 25 der 278 Tiroler Gemeinden keinen Parteienwettbewerb. Es kandidierte hier jeweils nur eine einzige Liste, die im Wahlgang naturgemäß 100 Prozent der gültigen Stimmen erzielt. Den Bestimmungen der Gemeindevahlordnung folgend stellen diese Listen auch den Bürgermeister, da für das Amt nur an die erste Stelle eines Wahlvorschlags für den Gemeinderat gereichte Personen kandidieren dürfen (§ 40 TGWO). 2016 stieg die Zahl der Gemeinden mit Einheitslisten auf 31 an, in einer weiteren Gemeinde (Gramais) wurde, wie schon erwähnt, überhaupt nicht gewählt.

Die Bildung von Listen ohne Konkurrenz durch weitere wahlwerbende Gruppen geht, wie meist schon aus den Namen hervorgeht, von der Grundannahme einer interessenübergreifenden, überparteilichen Gemeinsamkeit aller Bürger aus: Einheitsliste, Gemeindevahlordnung, Gemeinschaftsliste, Dorfliste, Dorfgemeinschaft und ähnliche mehr.

Einheitslisten werden, wie der Vergleich mit den Gemeinden mit mehreren Listen zeigt, bevorzugt in Gemeinden mit niedriger Einwohnerzahl gebildet. Gleichwohl beschränken sie sich nicht ausschließlich auf Kleinstgemeinden, denn es gibt sie durchaus auch in größeren Gemeinden, etliche davon mit mehr als 1.000 Wahlberechtigten (unter anderem Baumkirchen¹¹, Schlitters, Virgen und Ehrwald – letzteres mit sogar über 2.000 Wahlberechtigten). Mit Blick auf diese Gemeinden lässt sich nicht pauschal annehmen, das Phänomen Einheitsliste habe damit zu tun, dass auf kleinem Raum eben kein Bedarf für Parteienkonkurrenz sei. Zwei Fragen erheben sich in diesem Zusammenhang: Sind Einheitslisten Ausdruck von (politischer) Harmonie in der Gemeinde? Oder gibt es bestimmte Barrieren – soziale Kontrolle,

politikbestimmende Präsenz dominanter Gruppen –, die die Bildung zusätzlicher Listen verhindern? Zur näheren Befassung mit diesen beiden Fragen bieten sich als Indikatoren erstens die Höhe der Wahlbeteiligung und zweitens der Anteil der ungültigen Stimmen an.

1. Tritt bei einer Wahl immer nur eine einzige Liste an, dann handelt es sich, mangels Alternative zur bestehenden Liste, im strengen Sinn um keine Wahl. Ist die Beteiligung dennoch hoch, so kann das, zumal es keine Wahlpflicht gibt, als ausdrückliche Zustimmung gewertet werden – kann, muss aber nicht, denn besonders bei sehr kleinen Gemeinden ist die Wahlbeteiligung generell überdurchschnittlich hoch, im überschaubaren Dorf würde ein Fernbleiben von der Wahl registriert werden. Anders verhält es sich bei größeren Gemeinden. Mit der fehlenden Auswahlmöglichkeit entfällt bei Einheitslisten das Spannungselement der Parteienkonkurrenz, da der Sieger ja vorab schon feststeht und somit Nichtwählen keinerlei Konsequenzen hat. Und hier zeigt sich in der Tat eine deutlich niedrigere Wahlbeteiligung – in neun der zehn Gemeinden mit der niedrigsten Teilnehmerate stand nur eine Einheitsliste zur Wahl, Schlusslicht war bei der Wahl 2016 Ehrwald mit 46,4 Prozent.
2. Aussagekräftiger als die Wahlbeteiligung ist der Anteil der ungültigen Stimmen. Nichtwählen kann viele Gründe haben, ungültig zu wählen ist dagegen klar und eindeutig Ausdruck der Unzufriedenheit mit dem vorhandenen Angebot. Auch hier heben sich die Gemeinden mit Einheitslisten von den Gemeinden mit Listenvielfalt ab: Unter den zehn Gemeinden mit den höchsten Anteilen an ungültigen Stimmen mit bis zu 25 Prozent waren 2016 neun mit Einheitslisten.¹²

Resümierend lässt sich zum Thema Einheitslisten feststellen: Sie sind Ausdruck eines Mangels an Wettbewerb, der bei sehr kleinen Gemeinden nachvollziehbar ist, bei größeren Gemeinden dagegen weniger – auch wenn es sich hier um einen insgesamt sehr kleinen Teil der Wählerschaft handelt. Festzuhalten ist auch, dass die Buntheit und zugleich die Unübersichtlichkeit hinsichtlich der parteipolitischen Zuordnung dieser Listen deutlichere Konturen annehmen, sobald man den Blick auf die Bürgermeister dieser Gemeinden richtet: In so gut wie allen Gemeinden mit Einheitslisten ist der Bürgermeister (und damit auch der Listenerste) Mitglied der ÖVP. Einheitslisten sind somit eine Domäne der ÖVP, abgeschwächt durch die Einbeziehung unabhängiger bzw. unter Umständen auch anderen Parteien verbundener Exponenten.

Nun gibt die Tiroler Gemeindevahlordnung (§ 49 TGWO) dem Wähler zwar die Möglichkeit, durch die Vergabe von bis zu zwei Vorzugsstimmen die Reihung auf

der Liste zu beeinflussen (wie weit speziell in diesen Gemeinden davon Gebrauch gemacht wird, wäre eine aufschlussreiche Untersuchung wert). Dass das aber kein Ausgleich für fehlenden Parteienwettbewerb sein kann, zeigt sich gerade dort, wo eine auffallend niedrige Wahlbeteiligung mit einem auffallend hohen Anteil ungültiger Stimmen zusammenfällt.

Effekte des Listenkoppeln

Nicht unerheblich, wenn auch nicht zentral, wird die Dominanz der ÖVP durch das für Tirol spezifische Listenkoppeln bei Gemeinderatswahlen abgestützt, welches gezielt eingesetzt systematisch die größte Partei begünstigt; es ist die ÖVP auch die einzige Partei, die das Listenkoppeln in ihrem Parteistatut (§ 58 Abs. 4) regelt.¹³ Die Tiroler Gemeindevahlordnung (§ 37) ermöglicht es einer Partei, mit mehreren Listen anzutreten und dabei zu „koppeln“. Der Vorteil dabei: Es gehen nicht mehr Reststimmen verloren als bei einem Wahlvorschlag mit einer einzigen Liste. Vorgesehen war die Möglichkeit des Listenkoppeln lange Zeit auch in der Tiroler Landtagswahlordnung; in der Praxis wurde davon aber nicht Gebrauch gemacht, im Rahmen einer Gesetzesnovelle 2011 wurde der Passus eliminiert.

Die Vorteile des Wechselspiels aus – wenn man so will – Pluralität und Einheit wurden in der Vergangenheit schon geschätzt:

„[Die Partei] [...] kann damit Wählerschichten in den städtischen Gemeinden wie in den Landgemeinden ansprechen, die ihr sonst verschlossen bleiben; Bruchlinien innerhalb der Partei gab es fast nur in wirtschaftlichen Belangen oder in persönlichen bündisch-lokalen Eifersüchteleien, niemals aber in grundsätzlich-weltanschaulichen Bereichen. Die von der Parteileitung geübte Toleranz der Listenfreiheit mit Koppelungsverpflichtung belebte den innerparteilichen Wettbewerb und bewirkte den soziologischen Aufbruch der oft konservativen Dorfgemeinschaft zur demokratischen Fragmentierung ohne Schaden für die Gesamtpartei.“ (Gattinger 1994, 108)¹⁴

Die Zahl der Koppelungen ist von Wahl zu Wahl unterschiedlich, eine auffällige Zu- oder Abnahme ist im Zeitverlauf nicht erkennbar. Bei der Landtagswahl 1998 kam es in 88 Gemeinden (32%) zu Listenkoppelungen, 2004 waren es 71 (25%), 2010 73 (26%) und 2016 66 (24%). Naturgemäß nimmt bei Koppelungen die Zahl der zur Wahl antretenden Listen zu: Herausragender Fall war 2016 die Stadt Imst mit zehn Listen, von denen sieben gekoppelt waren (2 mal 2, 1 mal 3), und gleichzeitig sechs Listen sich mit eigenem Kandidaten der Bürgermeisterwahl stellten (Tabelle 2).

Was die Namensgebung betrifft, verzichten die Listen fast durchgängig auf einen expliziten Parteibezug. Zuordenbar wird dieser meist erst bei genauerer Kenntnis der lokalen Gegebenheiten.

Tab. 2: Listenkoppeln – Beispiel Imst

Nr.	Wählergruppe	K*	Mandate	Stimmen	%
1	Vereint für Imst – Gitti und Gebi – Vereint für Imst	A	3	625	12,39
2	Alle für Imst mit Bürgermeister Stefan Weirather – Alle für Imst	B	7	1.812	35,93
3	Sozialdemokratische Akzente für Imst – Akzente Reheis		1	339	6,72
4	IFI – Initiativ für Imst Liste Andrea Jäger – IFI	C	2	590	11,70
5	Die Grünen Imst – Die Grünen	C	1	216	4,28
6	Liste 2000 mit Heinrich Gstrein – Liste 2000	B	1	233	4,62
7	Gemeinsam für unser Imst Team Friedl Fillafer – Team Friedl Fillafer	C	1	307	6,09
8	PROIMST – Manuel Norbert Praxmarer	A	1	301	5,97
9	Freiheitliche Partei Imst – FPÖ		2	477	9,46
10	Unabhängige Liste Lebenswertes Imst – U.L.L.I		0	143	2,84

* Die Buchstaben A, B und C stehen für Listenkoppelungen.

Quelle: https://wahlen.tirol.gv.at/gemeinderats_und_buergermeisterwahlen_2016/gemeinden/imst.html

Kurioses Beispiel war 2016 die Gemeinde Ehenbichl, wo zwei ohne weitere Konkurrenten antretende Listen aus nicht nachvollziehbaren Gründen miteinander koppelten, obwohl in diesem Fall das letzte der zu vergebenden Mandate ohnedies der Liste mit den meisten Reststimmen zufallen musste.

Vielfach kommt es aber auch dazu, dass eindeutig einer gemeinsamen Partei zugehörige Listen auf eine Koppelung verzichten. Besonders betrifft das Listen der ÖVP, bei der in vielen Gemeinden eigenständig antretende Listen nicht miteinander koppelten. Damit stehen sie in offenem, von der Landespartei aber geduldetem Widerspruch zum Parteistatut; mit Blick auf die Bürgermeisterstichwahl am 14. März wies Landesparteiobmann Günther Platter sogar selbst darauf hin, dass es sich in neun der zwanzig Gemeinden um „ein rein VP-internes Match“ (Salzburger Nachrichten, 2016) handle.¹⁵

Ungeachtet des ausgeprägten Laissez-faire gegenüber ihren lokalen Listen ist die ÖVP mit ihrer bündischen Gliederung – Wirtschaftsbund, Bauernbund, AAB – geradezu prädestiniert für das Koppeln; allfällige Rivalitäten bei der Zusammenstellung einer Parteiliste lassen sich hier durch Auslagerung in die Bünde hintanhaltend.

Gleichsam als Nebeneffekt dieser Lockerung der Einheit der Partei kommt es aber immer wieder zu einer Verselbständigung von Listen, die – trotz mehr oder weniger klarer Parteinähe – auf ihre Unabhängigkeit pochen und sich schlussendlich nicht nur weigern zu koppeln, sondern sich oft sogar untereinander einen heftigen Schlagabtausch liefern. Im Ergebnis weist Tirol eine im Bundesländervergleich ausgeprägte und bunte Listenvielfalt mit verschiedentlich erstaunlich kreativen Listennamen, in denen kaum eine Zielgruppe ausgespart bleibt, auf.

Lange Zeit kein landespolitisches Konfliktthema, wurde das Listenkoppeln ab Ende der 1990er-Jahre von SPÖ, FPÖ und Grünen als demokratiepolitisch bedenklich kritisiert – wiewohl alle drei, wenn auch in bescheidenem Umfang, gelegentlich selbst koppeln –, während die ÖVP es naturgemäß weiterhin als „Bereicherung für die Gemeindepolitik“ beibehalten will (Malaun 2016, 60). Zu SPÖ und FPÖ ist anzumerken: Auch wenn die Haltung dem Listenkoppeln gegenüber eine negative ist – in der Praxis, siehe die Beispiele oben, verzichten auch sie nicht darauf, wenn die Gelegenheit sich bietet. In der Übersicht stellen sich die Positionen der Parteien wie folgt dar:

Tab. 3: Listenkoppeln – Positionen der Parteien

<p>ÖVP – pro Listenkoppeln ist eine Bereicherung für die Gemeindepolitik: Sie gibt unterschiedlichen Interessengruppen die Möglichkeit, ihre Klientel direkt anzusprechen, und führt mitunter zu Mandatsverschiebungen als „angenehme Begleiterscheinung“. Einziger Wermutstropfen: Kleinere Gruppen sind tendenziell im Nachteil. Da die Listenkoppelung ja bereits vor der Wahl bekannt sei, weiß der/die Wähler/-in von vornherein, dass seine/ihre Stimme allenfalls der gekoppelten Liste zukommen kann. Weiterer Vorteil: Durch die Listenkoppelung weiß der/die Wähler/-in auch, welche Gruppierungen nach der Wahl eine Zusammenarbeit anstreben.</p>	<p>SPÖ – contra Die Mechanismen und die Regeln bei Wahlen – siehe Innsbrucker Stadtrecht – interessieren die Wähler/-innen auf der Straße nicht. Bei der Koppelung wird eine Trennung vorgetäuscht, die es bei der Zuteilung der Mandate aufgrund der Zurechnung der Reststimmen nicht gibt. Die Mehrzahl der Wähler/-innen weiß mit Koppelungen nichts anzufangen. Zu fragen wäre auch: Will man diese Unwissenheit vielleicht auch? Und warum gibt es dieses System nur in Tirol?</p>
<p>Grüne – pro (mit Reformvorschlag) Listenkoppeln ist grundsätzlich eine Möglichkeit, die kleinere Listen stärkt. Es darf jedoch nicht zur Wähler/-innentäuschung kommen, deshalb sollte die Koppelung am Stimmzettel deutlich erkennbar sein, damit niemand eine Partei mitwählt, die er/sie gar nicht will – Kennzeichnung am Aushang reicht nicht.</p>	<p>FPÖ – contra Die Listenkoppelung wird abgelehnt, weil sie eine Ausweitung der Listen bewirkt, die als eine Liste ausgewertet und gezählt werden. Die Möglichkeiten des Koppeln nützt fast ausschließlich die ÖVP, um „schwarze“ Listen als „nicht ganz schwarze“ Listen erscheinen zu lassen.</p>

Quelle: Erhebung des Verfassers 2009 – Auskünfte der Parteizentralen.

5. Gemeinderats- und Bürgermeisterwahl – Spannungselemente

In der Mehrzahl der Bundesländer – Ausnahmen sind Wien, Niederösterreich und Steiermark – wurde im Verlauf der 1990er-Jahre die Direktwahl des Bürgermeisters eingeführt. Tirol (1991) zählte neben Kärnten (1990) und Burgenland (1992) zu den Vorreitern. In allen drei Ländern wurden die darauffolgenden Gemeindewahlen nach diesem Modell durchgeführt. Von der VfGH-Erkenntnis von 1993, durch die die Direktwahl als nicht verfassungskonform eingestuft wurde (erst nach einer Abänderung des Art. 117 B-VG 1994 war der Weg wieder frei), blieben alle drei Länder faktisch unberührt, da die Gemeindewahlen vor dem Urteil stattfanden. In Tirol wird die Bürgermeister-Direktwahl somit ungebrochen seit 1992 (in Innsbruck seit 2012) praktiziert. Entsprechend liegen inzwischen hinreichend Erfahrungen mit der Dualität von Gemeinderats- und Bürgermeister-Wahlen über die drei Perioden vor. Ähnlich wie auch in anderen Bundesländern¹⁶ ist die Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat und Bürgermeister mehrheitlich kooperativ, wenn auch nicht immer friktionsfrei und in Einzelfällen sogar von offener Konfrontation gekennzeichnet (vgl. Frießer 2002).

Auslösend für Kontroversen zwischen Gemeinderat und Bürgermeister sind meist Kompetenzstreitigkeiten im Zusammenhang mit der starken rechtlichen Position des Gemeindeoberhauptes: Der Bürgermeister vertritt die Gemeinde nach außen, ist allein zuständig für den übertragenen Wirkungsbereich bei der Ausübung staatlicher Aufgaben, führt den Gemeindehaushalt und hat erheblichen Spielraum beim Vollzug der Beschlüsse von Gemeinderat und Gemeindevorstand bzw. Stadtrat.

Die mit der Direktwahl verbundene Personalisierung und direkte Legitimation durch die Wählerschaft erhöht die strategische Stärke des Bürgermeisters zusätzlich (vgl. Giese 2002), zumal die Wahl des Gemeinderats klar im Schatten der des Bürgermeisters steht. Wohl aber kann der Gemeinderat, insbesondere wenn der Bürgermeister sich auf keine Mandatsmehrheit stützen kann, die Handlungsfähigkeit des Bürgermeisters und seiner Fraktion empfindlich einschränken.

An den Wahlergebnissen lässt sich ablesen, dass der Parteienwettbewerb auf Gemeindeebene seit Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters dynamischer geworden ist. Innerparteiliche Herausforderer können reüssieren – sofern sie mit eigener Liste antreten, da für die Bürgermeisterwahl laut Gemeindewahlordnung ausdrücklich nur die Spitzenkandidaten der Gemeinderatswahl zugelassen sind.¹⁷

Chancen für Veränderung bietet die Direktwahl auch dort, wo eine Partei (in Tirol meist die ÖVP) über die absolute Mehrheit im Gemeinderat verfügt und deren Spitzenkandidat innerhalb seiner Fraktion fest abgestützt ist. So stellte die SPÖ ab

den 1990er-Jahren in allen drei Oberland-Bezirkstädten, obwohl Minderheitspartei, die Bürgermeister, verlor sie aber zuletzt wieder in allen drei Städten: in Imst 2008 nach dem Wechsel des Bürgermeisters in die Landesregierung, in Reutte durch Abwahl 2010 und in Landeck 2013 nach dem überraschenden Tod des Amtsträgers. Bei der Gemeinderatswahl 2016 verbuchte die SPÖ nur mehr vier Mandate in Landeck und je eines in Imst und Reutte. Das Bürgermeisteramt halten und den Mandatsstand ausbauen konnte die Partei dagegen in Kundl, Wörgl und Lienz.

Einen Wechsel an der Spitze gab es 1998 in 86 Gemeinden (31 %), in den meisten Fällen wegen Verzicht und Pensionierung des Amtsinhabers; immerhin elf Bürgermeister aber unterlagen einem Herausforderer. 2004 schieden 75 Bürgermeister (27 %) aus, zwölf davon durch Abwahl. 2010 schied in 47 Gemeinden der Bürgermeister aus, davon in 19 Fällen – darunter die Bezirksstädte Kufstein und Reutte und 2011 auch Lienz – durch Abwahl. 2016 schieden 41 Bürgermeister aus dem Amt, elf davon wurden abgewählt. Die Direktwahl trägt damit wesentlich dazu bei, dass das alte Bild vom Bürgermeister als „Dorfkaiser“ verblasst. Selbst bereits über mehrere Perioden amtierende und scheinbar fest im Sattel sitzende Amtsinhaber können sich einer Wiederwahl nicht sicher sein.

6. Schlussbetrachtung

Rein „technisch“ gesehen sind politische Wahlen ein Mechanismus, mit dem die Bürger einer einzelnen Person oder einer Gruppe (Liste/Partei) für eine befristete Zeit Verantwortung und damit auch Gestaltungsmacht übertragen. Wahlsysteme weisen von Land zu Land – und oft auch innerhalb eines Landes – erhebliche Unterschiede auf.¹⁸ In jedem Fall aber gibt die rechtliche Ausgestaltung und nicht zuletzt auch die Wahlpraxis Auskunft über die Demokratiequalität eines Landes. Mit dem Kreuz auf dem Stimmzettel allein ist es also nicht getan. Das gilt für Wahlen auf allen Ebenen: für EU-, National- und Landtagswahlen – und eben auch für Kommunalwahlen. In dieser Hinsicht weist das Tiroler Gemeindewahlssystem Vorzüge und zugleich auch Schwächen auf:

Einheitslisten mit Monopolstellung: In mehr als jeder zehnten Tiroler Gemeinde – zumeist sehr kleinen, aber doch auch einigen mit mehr als 1.000 Einwohnern – steht nur eine einzige gemeinschaftliche Liste zur Wahl. Das könnte als Ausdruck, es bestehe eben kein Interesse an Parteienkonkurrenz, interpretiert werden. In der Realität handelt es sich aber in den wenigsten Fällen um „echte“ überparteiliche Listen – abzulesen daran, dass die Bürgermeister fast durchwegs der ÖVP angehören und

mitunter der Parteiname auch in der Listenbezeichnung explizit aufscheint. Auch das aber könnte zunächst als Ausdruck allgemeiner Zustimmung in der Dorfgemeinschaft gedeutet werden. Einzige aussagekräftige Prüfgröße für die Frage, ob es sich tatsächlich so verhält, ist in diesen Fällen der Anteil ungültiger Stimmen. Und hier gibt es in der Tat markante Abweichungen: Bei Gemeinden mit mehreren Listen beläuft sich der Anteil ungültiger Stimmen auf wenige Prozent, bei solchen mit nur einer Liste dagegen bis zu einem Viertel der abgegebenen Stimmen.

Mögliches Vorbild für eine Belebung der Partizipation in solchen Gemeinden könnte das in Vorarlberg unter der Bezeichnung *Mehrheitswahl*system praktizierte Modell¹⁹ sein. Für den Fall, dass keine Liste antritt (eine Entscheidung, die im Konsens zwischen allen politischen Kräften getroffen wird), werden bei der Wahl leere Stimmzettel verwendet, auf denen so viele Namen eingetragen werden können, wie Mandate (plus Ersatzmandate) zu vergeben sind. Die Mandate werden nach der Zahl der erreichten Stimmen zugeteilt. Der Anteil ungültiger Stimmen liegt in diesen Fällen fast durchwegs bei unter einem, maximal bei drei Prozent (selbst in Lech, der mit mehr als 1.500 Einwohnern größten dieser Gemeinden, sind 97,7 Prozent der Stimmen gültig).

Listenkoppeln: Tirol ist im Vergleich der Bundesländer das Land der bunten Listen, in keinem anderen Bundesland gibt es eine solche Vielfalt wie hier. Zuzuschreiben ist diese Vielfalt in erster Linie dem nur im Tiroler Gemeindevahlrecht (sieht man von einigen Statutarstädten in anderen Bundesländern ab, wo es aber kaum praktiziert wird) vorgesehenen Koppeln von Listen. Mit großem Abstand am häufigsten nutzt die ÖVP dieses Instrument, aus zwei Gründen: Sie ist zunächst in den meisten Gemeinden die dominante Partei und sie ist im Weiteren durch ihre bündische Struktur geradezu prädestiniert dafür, mit mehreren Listen anzutreten.

Gleichwohl, auch wenn bevorzugt die ÖVP das Koppeln nutzt, bedeutet das nicht zwingend, dass dieses Instrument zwangsläufig nur ihr zugutekommen muss. Die Listenverbindung (so der Terminus dort) wird bei Kommunalwahlen in Deutschland und in der Schweiz bewusst von den kleineren Parteien genutzt.

Das Listenkoppeln ist in erster Linie den wahlwerbenden Parteien von Nutzen. Potentiell stellt es zwar auch für die Wähler eine hilfreiche Orientierung dar, da allein durch die Tatsache, dass Listen miteinander koppeln, ein Mindestmaß an Gemeinsamkeit bekundet wird, das später auch im Stimmverhalten der Mandatäre seinen Ausdruck finden kann. Dem entgegen steht aber der eklatant geringe Informationsstand der Wähler darüber, was es mit diesem Instrument auf sich hat. Hier besteht erhöhter Informationsbedarf, sowohl von Seiten der Gemeindeverwaltungen als auch der wahlwerbenden Listen selbst.²⁰

Bürgermeister-Direktwahl

Die Direktwahl bringt ohne Frage eine Belebung der Kommunalpolitik mit sich und wird, wie Erhebungen in Tirol wie auch in anderen Bundesländern zeigen, von einer deutlichen Mehrheit der Wähler und – wenn auch mit Einschränkungen – auch der Bürgermeister positiv bewertet. Bei den Wählern findet vor allem Anklang, dass mit den zwei Stimmzetteln eine Art „Stimmensplitting“ möglich ist, also für den Gemeinderat eine bestimmte Liste gewählt, die Stimme für den Bürgermeister aber dem Kandidaten einer anderen Liste gegeben werden kann (vgl. Steininger 2003).

Abgesehen von den Vorzügen ist die Direktwahl allerdings auch nicht frei von Schwächen:

— Vor Einführung der Direktwahl war das Gemeindeoberhaupt vom Gemeinderatsgremium gewählt worden, konnte sich also in seiner Amtsführung auf eine Mehrheit der Mandatare stützen. Mit der Direktwahl dagegen muss zwar nicht, aber kann die Situation eintreten, dass der Bürgermeister über keine Mehrheit verfügt und unter Umständen beide Organe einander immer wieder behindern, was zu Verzögerungen bei der Umsetzung von Projekten bis hin zu Blockaden führen kann.²¹

— Zum Bürgermeister kandidieren kann, wie schon angesprochen, nur, wer gleichzeitig Spitzenkandidat einer Liste ist, wie das auch in den Wahlordnungen anderer Bundesländer so vorgesehen ist. Dort allerdings ist die Zuordnung wegen des meist explizit ausgewiesenen Parteibezugs des Kandidaten im Regelfall unschwierig. Anders in Tirol: die vom – für Tirol spezifischen – Listenkoppeln geförderte Listenvielfalt und der häufige Verzicht auf den Parteibezug²² macht die Zuordnung vielfach unübersichtlich. Oft lüftet sich der Schleier überhaupt erst, wenn die Landesparteien die Zahlen der von ihnen für sich reklamierten Bürgermeister öffentlich machen.

Blieb in der Vergangenheit ein vom Gemeinderat einmal gewählter Bürgermeister meist auf Dauer im Amt, steigt mit der Direktwahl das Risiko, nach zwei Perioden oder gar schon nach einer abgewählt zu werden. Damit verliert das Amt erheblich an Attraktivität bei potentiellen Bewerbern, zumal das Aufgabenfeld komplexer wird und oft auch das persönliche Risiko – so sind bei Rechtskonflikten in Grundeigentumsfragen Amtshaftungsklagen keine Seltenheit – deutlich zunimmt. Zudem ist die Entlohnung mit Blick auf die mit dem Amt verbundene Verantwortung gemessen an Managergehältern eher knapp. Gerade für höher qualifizierte Personen ist das Amt im Vergleich zu den Verdienstmöglichkeiten in der Privatwirtschaft heute wenig attraktiv, zumal für hauptamtlich tätige Bürgermeister nach ein oder zwei Perioden die Rückkehr in den Zivilberuf massive Probleme bereiten kann.²³

Mit diesem Hintergrund wird das Amt von der überwiegenden Mehrzahl nur nebenberuflich ausgeübt (naturgemäß besonders in kleineren Gemeinden). Parallel zur wachsenden Aufgabenfülle wird die Vereinbarkeit von Beruf und Bürgermeisteramt in steigendem Maße als Belastung empfunden. Oft ist es überhaupt schwierig, Kandidaten für das Amt zu rekrutieren: Unerwünschte Folgewirkung des mit der Direktwahl verbundenen Risikos kurzer Amtszeiten könnte also sein, dass tendenziell nicht „beste“, sondern eher „zweitbeste“ Kräfte für das Bürgermeisteramt zu haben sein werden.

Anmerkungen

- 1 Bearbeitete und um die Ergebnisse der Gemeindewahlen vom 28. Februar aktualisierte Version von Karlsrufer 2016.
- 2 In Tirol liegen auch die österreichweit kleinsten Gemeinden. Schlusslicht ist Gramais, das im Wahljahr 2010 60 Einwohner zählte; jeder fünfte der 44 Wahlberechtigten ist Mitglied des neunköpfigen Gemeinderats.
- 3 Wegen der für Tirol spezifischen Listenvielfalt im Zusammenhang mit dem Listenkoppeln bei Gemeindewahlen sind gerade bei der ÖVP exakte Zahlen kaum zu eruieren. Selbst die Geschäftsführung der Partei kann im Regelfall nur Schätzwerte nennen, da vielfach auch eindeutig VP-nahe Listen ihre Unabhängigkeit betonen und sich gegen eine taxfreie Vereinnahmung verwehren würden.
- 4 Die Beobachtung machte bereits Cortolezis-Csoklich (1992).
- 5 Siehe dazu die Beiträge im Forum Parteien des Jahrbuchs 2016 „Politik in Tirol“ (Karlsrufer/Pallaver 2016, 57–72).
- 6 Fritz Dinkhauser
- 7 Markus Sint, Pressesprecher der Liste Fritz
- 8 In einer Gemeinde (Gramais) entfiel die Wahl, da keine Liste antrat, und in der Statutarstadt Innsbruck wird regulär 2018 gewählt.
- 9 Anzumerken ist dazu, dass präzise Zahlen nur bedingt vorliegen aus mehreren Gründen: Es gibt keine amtliche Erhebung der Mandatsstärken der Parteien tirolweit; die Vielzahl der Namenslisten macht eine genaue Zuordnung unmöglich; vielfach gibt es gemischte Listen mit Kandidaten unterschiedlicher politischer Provenienz.
- 10 Landeshauptmann Günther Platter.
- 11 Baumkirchen ist insofern ein Sonderfall, als hier der Bürgermeister (ÖVP) bis zuletzt sogar gehofft hatte, dass die immerhin mit zwei Mandaten im Gemeinderat vertretene SPÖ einen Vorschlag einbringen würde – vergeblich.
- 12 Ein bemerkenswerter Fall ist die kleine Gemeinde Spiss (105 Wahlberechtigte), wo 2016 einzig die Liste „Tiroler Bauernbund“ antrat. Die Beteiligung betrug 71 Prozent, 25 Prozent der Stimmen waren ungültig. 2010 war noch eine zweite Liste, die „Bürger Liste Spiss“ angetreten, die auch den Bürgermeister gestellt hatte. Die Beteiligung war hier bei 95 Prozent gelegen, der Anteil der ungültigen Stimmen bei lediglich 5 Prozent.
- 13 „Die Aufstellung und Reihung der Kandidaten für die Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen obliegt dem Gemeindeparteivorstand. Werden mehrere ÖVP-Listen aufgestellt, so sind diese miteinander zu koppeln“ (§ 58 Abs. 4 Landesparteiorganisationsstatut der Tiroler Volkspartei).
- 14 Gattinger war langjähriger Parteisekretär der ÖVP Tirol.
- 15 Ohnedies ist das Parteistatut, das interne Konkurrenz unterbindet, in der Praxis nicht bindend. Auch das Listenkoppeln wird vom Geschäftsführer der Landespartei als Kann- und nicht als Muss-Bestimmung eingestuft: „Ob diese VP-(nahen) Listen die Möglichkeit der ‚Kopplung‘ in Anspruch nehmen wollen oder nicht, liegt in deren Entscheidung“ (Malaun 2016, 60).
- 16 Vgl. den Befund von Neuhofer (2003, 55–84); für das Bundesland Vorarlberg siehe Salomon (2006).

- 17 „Eine Wählergruppe darf nur den in der Wahlwerberliste ihres Wahlvorschlages für die Wahl des Gemeinderates an der ersten Stelle gereihten Wahlwerber als Wahlwerber für die Wahl des Bürgermeisters vorschlagen“ (§ 40 Abs. 2 Tiroler Gemeindevahlordnung).
- 18 Allgemein dazu Nohlen (2009).
- 19 Im Vorarlberger Gemeindevahlgesetz als „Wahlverfahren für die Wahlen in die Gemeindevertretung in Ermangelung von Wahlvorschlägen“ (GWG §§ 59–63) geregelt.
- 20 Änderungsbedürftig ist auch der einheitlich vorgegebene amtliche Stimmzettel, auf dem die Koppelung von Listen lediglich in Form einer Fußnote zu vermerken ist (etwa in der Art „Die Wahlvorschläge mit den Nr. 1 u. 5 sind gekoppelt“). Eine Markierung jeweils neben dem Listennamen (etwa in Form von gleichen Großbuchstaben für gekoppelte Listen) würde hier mehr Übersicht schaffen.
- 21 Eine ernüchternde Erfahrung machte beispielsweise die neugewählte Bürgermeisterin der Gemeinde Mayrhofen bei der konstituierenden Sitzung des Gemeinderats im März 2016: Trotz langer Verhandlungen verweigerte die Opposition die Besetzung des Kontrollausschusses – der Tagesordnungspunkt musste vertagt werden.
- 22 Für Namenslisten entscheiden sich nicht allein Politiker aus den Reihen der ÖVP: Auch die der SPÖ angehörende Bürgermeisterin von Wörgl gab im Vorfeld der Wahl 2016 bekannt, dass sie mit einer Namensliste ohne Nennung des Parteinamens anzutreten beabsichtige. „Mit den handelnden Personen der Partei [auf Landesebene]“ könne sie sich „derzeit nicht identifizieren“ und überhaupt wolle sie eine „Partei-Punzierung“ vermeiden („Gemeinderatswahl 2016: Hedi Wechner mit eigener Liste“ – www.vero-online.info/page.php?id=3648).
- 23 Vgl. die österreichweit eine breite Diskussion auslösende Studie von Wolfgang Mazal (2008).

Literaturverzeichnis

- Cortolezis-Csoklich, Veronika (1992). Parteien und Wahlen in Tirol, in: Dachs, Herbert (Hg.), Parteien und Wahlen in Österreichs Bundesländern 1945–1991, Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 439–491
- Frieber, Werner (2002). Die Bürgermeister-Direktwahl. Eine Analyse der Tiroler Gemeindevahlen von 1992 und 1998, politikwiss. Diplomarbeit, Innsbruck: Universität Innsbruck
- Gattinger, Kurt (1994). Die Tiroler Volkspartei, politikwiss. Diplomarbeit, Innsbruck: Universität Innsbruck
- Giese, Karim (2002). Gemeinden und Demokratie. Willensbildung in der Gemeindeselbstverwaltung, in: Österreichischer Gemeindebund/Städtebund (Hg.), 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962, Wien: Manz, 121–154
- Karlhofer, Ferdinand (2016). Gemeindevahlen in Tirol. Eckdaten und Besonderheiten, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2016, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 11–30

- Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (2013). Kommunalwahlen in den Bundesländern. Ein vergleichender Überblick, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Gemeindewahlen in Österreich im Bundesländervergleich, Innsbruck/Wien/Bozen: Studienverlag, 9–32
- Karlhofer, Ferdinand/Seeber, Gilg (2000). Regionales Wahlverhalten: Analyse der Tiroler Landtagswahl 1999, in: Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A./Sommer, Franz (Hg.), Das Österreichische Wahlverhalten, Wien: Böhlau, 289–305
- Langegger, Verena (2009). Eigentlich passt mir das nicht, in: Der Standard, 15.07.2009 <http://derstandard.at/1246542190712/Eigentlich-passt-mir-das-nicht> (14.04.2016).
- Malaun, Martin (2016). DIE Bürgermeister- und Gemeinderätepartei, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2016, Innsbruck/Wien/Bozen StudienVerlag, 59–61
- Mazal, Wolfgang (2008). Zur Abgeltung von Bürgermeistern in Niederösterreich, Wien: Universität Wien
- Mittelstaedt, Katharina (2016). Landeshauptmann Platter: „Mit mir keine Zwangsfusionen“, in: Der Standard, 29.02.2016, <http://derstandard.at/2000032007240/Platter-nach-Gemeinderatswahlen-Mit-mir-keine-Zwangsfusionen>
- Mitterecker, Markus u.a. (1998). Die Listenkoppelung bei den Gemeinderatswahlen in Tirol 1998, Projektseminar am Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck
- Neuhofer, Hans (2003). Zukunftsperspektiven der kommunalen Interessenvertretung, in: Österreichischer Gemeindebund/Städtebund (Hg.), 15 Jahre kommunale Interessenvertretung in der Bundesverfassung, Wien: Manz, 55–84
- Nohlen, Dieter (2009). Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen: Leske+Budrich
- ORF Tirol (2015). Diskussion über Gemeinde-Fusionen, <http://tirol.orf.at/news/stories/2736474/> (11.04.2016)
- Poier, Klaus (2003). Repräsentation und Wahlrecht, in: Forum Parlament, 1/2003, 5–9
- Ringler, Verena (2000). Der Tiroler Landtagswahlkampf im Zeichen der Lawinenkatastrophe von Galtür, politikwiss. Diplomarbeit, Innsbruck: Universität Innsbruck
- Salomon, Martin (2006). Die Bürgermeister-Direktwahl. Erfahrungen und Trends in Vorarlberg, politikwiss. Diplomarbeit, Innsbruck: Universität Innsbruck
- Salzburger Nachrichten (2016). Tirols Parteien mit Wahlergebnis zufrieden, 29.02.2016, www.salzburg.com/nachrichten/oesterreich/politik/sn/artikel/tirols-parteien-mit-wahlergebnis-zufrieden-185940/ (14.04.2016)
- Seeber, Gilg (2009). Analyse der Landtagswahl 2008, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2009, Innsbruck/Wien/Bozen: Studienverlag, 27–42
- Steininger, Barbara (2003). Persönlichkeitswahl in Österreich, in: Forum Parlament, Heft 1, 14–20
- Tiroler Tageszeitung (2016). Ein Viertel der Tiroler würde Gemeinden fusionieren, 05.01.2016, www.tt.com/politik/landespolitik/10948631-91/ein-viertel-der-tiroler-w%C3%BCrde-gemeinden-fusionieren.csp (14.04.2016)

Klaudia Resch

Frauen in der institutionellen Gemeindepolitik in Südtirol

Die Gemeinderatswahlen 2015 in Südtirol

Women in institutional municipal politics in South Tyrol

Abstract In the 2015 municipal elections, a total of 1,785 local councillors were elected, 437 of whom were women. Adding the seven municipalities in which elections were held in 2014, a total of 1,908 local councillors were in office in South Tyrol in 2015, of whom 465 were women.

Furthermore, 201 of the 576 members of municipal committees in 2015 were women. This remarkably high rate of female representation in municipal committees compared to the number of local councillors and to the elections of previous years was the result of the municipal electoral law, which gave clear preference to the female gender, hitherto underrepresented in municipal committees. This quota system was once more reduced following the municipal elections.

In 2015, only ten women were directly elected as mayors and 27 as deputy mayors in South Tyrol's 116 municipalities.

These figures indicate that while women are represented in institutional municipal politics in South Tyrol today, they are still far fewer in number compared to their male counterparts: In the case of South Tyrol's municipal councils, female representation is currently just under one quarter (24.4%), while on committees women make up a good third (34.9%) of the members; 23.3% of deputy mayors are women, while the figure for mayors is a modest 8.6%.

It can be stated that quotas have done a lot for female representation: A clear rise in the number of women on municipal councils can be seen thanks to the list ratios that were in place in the 1995 and 2005 elections, just as there is a clearly higher rate of female representation on committees compared to municipal councils (34.9% compared to 24.4%) owing to the 2015 representation quota on the committees.

Die Gemeinde ist die kleinste politische und administrative Ebene des Staates. Die Probleme und Entscheidungen in der Gemeinde sind überschaubar, die Politik in direktem und ständigem Kontakt mit der Bevölkerung und damit mit den Wählerinnen und Wählern. Daher gilt die Gemeindepolitik als idealer Ort für erste politische Erfahrungen, als Übungsfeld für politische Laufbahnen (vgl. Schiestl 2013, 103). Umso wichtiger ist es, dass gerade in der Gemeindepolitik die politische Teilhabe der Frauen ermöglicht wird und Frauen sich in der institutionellen Gemeindepolitik engagieren.

Gemeinderätinnen in Südtirol 2015

Bei den Gemeinderatswahlen 2015¹ wurden insgesamt 1.785 Gemeinderätinnen und Gemeinderäte gewählt, davon 437 Frauen. Das entspricht einem Prozentsatz von 24,5. Werden die sieben Gemeinden dazugerechnet, in denen bereits 2014 gewählt wurde, so gab es 2015 in den 116 Gemeinden Südtirols insgesamt 1.908 Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, davon 465 Frauen (das sind 24,4 %).²

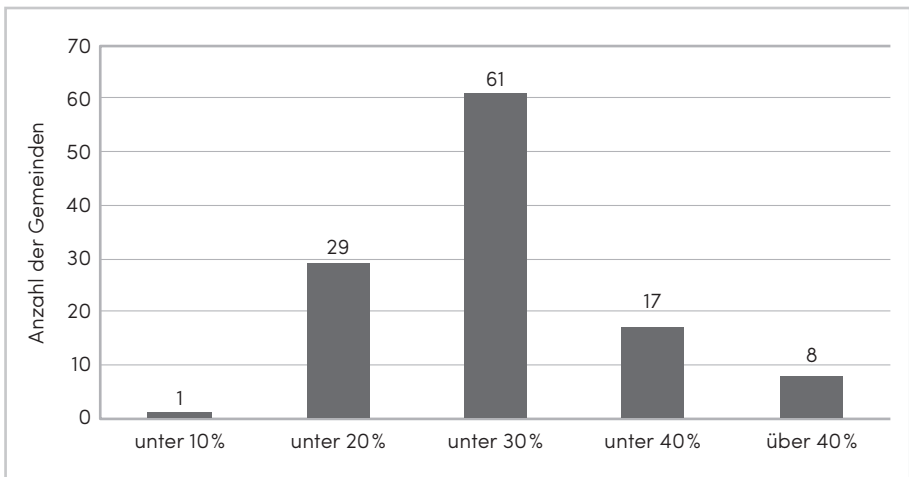
Von den Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern hat Brixen mit etwas mehr als einem Viertel den höchsten Frauenanteil (sieben Frauen auf 27, das sind 25,9 %). Bruneck bildet mit 18,5 Prozent Frauen im Gemeinderat (fünf Frauen auf 27) das Schlusslicht unter den großen Gemeinden.

In den Gemeinden bis 15.000 Einwohner/-innen hat Naturns mit acht Frauen von 18 Gemeinderatsmitgliedern den höchsten Frauenanteil (44,4 %), gefolgt von Hafiling, Kurtinig und Vöran mit 41,7 Prozent (fünf Frauen von zwölf), Ulten, Kurtatsch, Kastelbell-Tschars und Jenesien mit je 40 Prozent (sechs Frauen von 15). Die Schlusslichter sind die Gemeinden Ahrntal, Prad, Salurn, Sand in Taufers und Vintl mit zwei Frauen in einem 18-köpfigen Gemeinderat, das entspricht einem Prozentsatz von 11,1, sowie die Gemeinde Lüssen mit 6,7 Prozent Frauenanteil im Gemeinderat (eine Frau von 15).

Auffallend ist, dass der durchschnittliche Frauenanteil in den Gemeinden mit über 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern mit 22,2 Prozent unter jenem der kleineren Gemeinden liegt, die insgesamt einen Frauenanteil von knapp einem Viertel (24,6 %) erreichen. Eigentlich wäre ein umgekehrtes Ergebnis zu erwarten, da üblicherweise davon ausgegangen wird, dass sich im ländlichen Bereich das traditionelle Rollenverständnis der Geschlechter und die patriarchalen Strukturen länger halten als in den Städten. Ein Erklärungsversuch für das bessere Abschneiden der Frauen in den Dörfern könnte sein, dass sich die Menschen auf dem Lande noch

größtenteils persönlich kennen und die Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten häufig nicht nur über die Parteien, sondern auch über Vereine, Pfarreien und andere Organisationen erfolgt. In den Städten hingegen scheinen die Parteien bei der Nominierung der Kandidatinnen und Kandidaten eine entscheidende Rolle zu spielen. Sie sind die *Gatekeeper* bei der Listenerstellung. Parteien haben aber nach wie vor vorwiegend männliches Führungspersonal,³ sind von ihrer Organisationsstruktur und ihrer Arbeitsweise eher auf Männer ausgerichtet und schaffen es nur sehr bedingt, auch für Frauen attraktiv zu sein: 12,3 Prozent der Südtiroler Männer geben an, Mitglied einer Partei zu sein, aber nur 6,1 Prozent der Frauen, 7,3 Prozent der Männer haben in den letzten zwölf Monaten an einer Versammlung einer Partei teilgenommen, aber nur 2,6 Prozent der Frauen (Lombardo 2013, 3).

Abb. 1: Frauenanteil in den Gemeinderäten



Quelle: Eigene Berechnung, Stand: 23. Jänner 2016 für die Gemeinden St. Ulrich und Natz-Schabs, für alle anderen Gemeinden 5. September 2015.

In den meisten Gemeinden Südtirols sind Frauen mit 20 bis 30 Prozent in den Gemeinderäten vertreten. Einen Gemeinderat mit über 30 Prozent Frauen haben insgesamt 25 der 116 Gemeinden, in 30 Gemeinderäten sind Frauen mit weniger als 20 Prozent vertreten.

Gemeinderätinnen in Südtirol von 1952 bis heute

Die ersten freien Gemeinderatswahlen nach dem Zweiten Weltkrieg werden in Südtirol 1952 abgehalten, in Bozen finden bereits 1948 demokratische Wahlen statt, zu denen auch Frauen zugelassen sind (vgl. Gemeinde Bozen 2015, 4). Meist wird Agnes Guem, die 1952 auf der SVP-Liste in den Brunecker Gemeinderat gewählt wird, als erste Gemeinderätin Südtirols genannt (vgl. Lüftner 2000, 192; Just et al. 2012, 122). Sie ist allerdings nur die erste deutschsprachige Gemeinderätin, denn bereits 1948 wird Marcella Negri von der Democrazia Cristiana in den Gemeinderat von Bozen gewählt und sogar als Ersatzmitglied in den Ausschuss berufen – für den Aufgabenbereich Fürsorge (vgl. Gemeinde Bozen 2015a, 4). Marcella Negri wird 1952 wiedergewählt, als auch Agnes Guem in Bruneck den Sprung in den Gemeinderat schafft. 1956 wird Guem wiedergewählt, Marcella Negri ist da noch im Amt. 1957 finden in Bozen wieder Wahlen statt und zwei Frauen schaffen den Einzug in den Gemeinderat: Anna Lucia Ferraris Chiesa vom Partito Nazionale Monarchico und Lidia Menapace, damals noch auf der Liste der Democrazia Cristiana. 1960 werden weitere vier Frauen in vier verschiedenen Gemeinden in den Gemeinderat gewählt: je eine SVP-Vertreterin in den Gemeinden Bruneck, Kaltern und Auer, eine Frau auf der MSI-Liste in Meran (vgl. Lüftner 2000, 192). Insgesamt gibt es 1960 also sehr wahrscheinlich sechs und nicht drei (vgl. Just et al. 2012, 122) beziehungsweise vier (vgl. Lüftner 2000, 192) Gemeinderätinnen.

Leider divergieren die Angaben zu den gewählten Frauen auf kommunaler Ebene auch für die Folgejahre sehr stark zwischen den Quellen (vgl. Lüftner 2000, 192; Just et al. 2012, 122; Beirat für Chancengleichheit 2010; Beirat für Chancengleichheit 2015), daher wird davon abgesehen, eine Überblickstabelle darzustellen.

Gesichert scheint, dass der Frauenanteil in den Gemeinderäten Südtirols bei rund 9 Prozent liegt, als 1993 das italienische Parlament ein Wahlgesetz verabschiedet, das für Gemeinderatswahlen eine Listenquote von mindestens einem Drittel vorsieht (Art. 5 Abs. 2, Gesetz vom 25.03.1993, Nr. 81). Diese Listenquote beeinflusst die Gemeinderatswahlen von 1995 erheblich: Die Frauenrepräsentanz in den Gemeinderäten steigt auf rund 15 Prozent und liegt damit erstmals über der 10-Prozent-Marke (vgl. Lüftner 2000, 192; Appelt et al. 2003, 37). Doch bereits kurz nach den Gemeinderatswahlen wird die Listenquote vom obersten Gerichtshof für verfassungswidrig erklärt und gekippt (Urteil Nr. 422/1995). Negative Auswirkungen auf die Frauenrepräsentanz werden für die Wahlen 2000 befürchtet, doch bleiben diese aus. Ganz im Gegenteil, die Frauen erringen im Jahr 2000 noch ein paar Mandate mehr als 1995 (ca. 17 %).

Ein größerer Sprung nach vorne gelingt 2005, als die Frauenrepräsentanz rund 20 Prozent erreicht. Ein Grund dafür ist erneut eine Listenquote, diesmal auf regionaler Ebene. Die Gemeindevahlordnung (Dekret des Präsidenten der Region vom 1. Februar 2005, Nr. 1/L, Art. 45) sieht seit 2004 vor, dass auf keiner Kandidaten-Liste ein Geschlecht mehr als zwei Drittel der Listenplätze einnehmen darf. Wird diese Höchstgrenze überschritten, werden die letzten Namen des überrepräsentierten Geschlechts von der Liste gestrichen.

Bei den Gemeinderatswahlen 2010 schafften 443 Frauen den Einzug in die Gemeinderäte Südtirols: Schenna hat mit knapp 47 Prozent den höchsten Frauenanteil, gefolgt von Rasen-Antholz mit 40 Prozent. Schlusslichter sind Gsies und Niederdorf mit weniger als 7 Prozent (vgl. Beirat für Chancengleichheit 2010). Im Vergleich zu den Gemeinderatswahlen 2010 ist die Zahl der gewählten Frauen bei den Wahlen 2015 also nicht signifikant angestiegen (von 443 Frauen auf 465). Da zwischen 2010 und 2015 aber die Gemeinderäte verkleinert wurden, ist es sinnvoller, nicht die absoluten Zahlen zu vergleichen, sondern die Prozente: Von 2000 bis 2005 stieg der Frauenanteil in den Gemeinderäten um rund 3 Prozentpunkte, 2010 nochmals um 1,5 Prozentpunkte und 2015 kann ein Zuwachs von 2,5 Prozentpunkten für die Frauen verbucht werden.

Doch ist es noch ein weiter Weg zur paritätischen Vertretung beider Geschlechter in den Gemeinderäten Südtirols. Und so gibt es immer wieder Vorschläge, wie die Vertretung von Frauen in politischen Gremien gefördert werden könnte. Dabei werden vor allem eine Listenquote von 50 Prozent, die Anwendung des Reißverschlussprinzips bei der>Listenerstellung und die doppelte Vorzugsstimme gefordert. Der Schwachpunkt der Listenquote ist, dass sie nichts darüber aussagt, auf welchem Platz der Liste die Frauen platziert werden. Das Reißverschlussprinzip geht da einen Schritt weiter und schreibt vor, dass die Kandidatinnen und Kandidaten abwechselnd auf der Wahlliste gereiht werden müssen. Die doppelte Vorzugsstimme schließlich gibt es in Italien seit 1992 und sie wird mittlerweile in allen italienischen Regionen außer in Trentino-Südtirol angewandt. Sie gibt die Möglichkeit, eine zusätzliche Vorzugsstimme zu vergeben, falls die Stimmen auf beide Geschlechter aufgeteilt werden. Da in Südtirol bis zu vier Vorzugsstimmen abgegeben werden können, würde die doppelte Vorzugsstimme bedeuten, dass einem Geschlecht maximal eine Vorzugsstimme mehr gegeben werden kann als dem anderen Geschlecht, also zum Beispiel zwei Vorzugsstimmen für Frauen, eine für einen Mann oder umgekehrt. Falls alle vier Vorzugsstimmen vergeben werden, müssten zwei Männer und zwei Frauen gewählt werden. Angewandt wurde die doppelte Vorzugsstimme in Südtirol bisher nur bei den Europawahlen 2014 und bei den internen Vorwahlen zur>Listenerstellung der Grünen-Verdi-Vërc für die Landtagswahlen 2013.

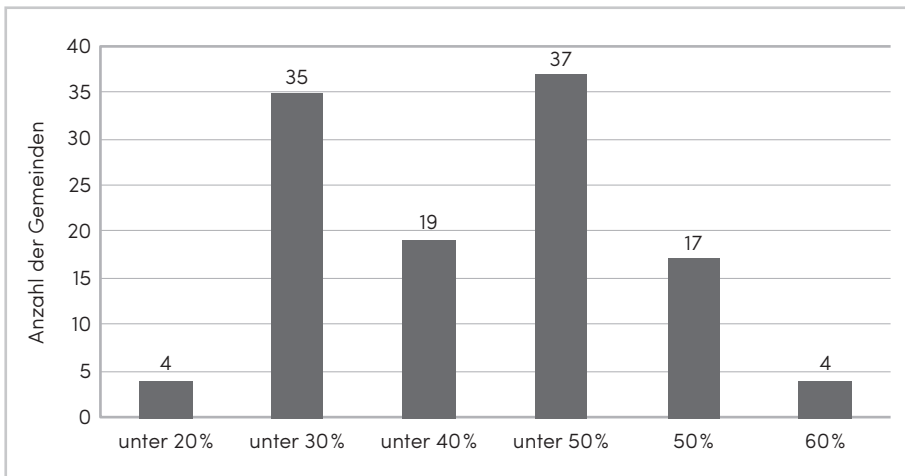
Frauen in den Gemeindeausschüssen Südtirols 2015

Nach den Gemeinderatswahlen 2015 waren in Südtirol 201 der 576 Mitglieder der Gemeindeausschüsse Frauen, das sind 34,9 Prozent.⁴ Damit liegt der Frauenanteil bei den Gemeindeausschüssen erstmals über dem Wert von 30 Prozent, der auf der vierten Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 als notwendige kritische Masse für Veränderungen definiert wurde.

Die höchste Frauenrepräsentanz in den Ausschüssen haben die Gemeinden Haf­ling, Jenesien, Karneid und Tscherms mit jeweils 60 Prozent (drei Frauen in einem fünfköpfigen Ausschuss). Weitere 17 Gemeinden haben einen paritätisch besetzten Gemeindeausschuss mit drei Frauen und drei Männern (Innichen, Naturns und Sterzing) oder mit zwei Frauen und zwei Männern (Andrian, Branzoll, Feldthurns, Franzensfeste, Margreid, Mölten, Pfitsch, Rodeneck, Schluderns, St. Christina, St. Pan­kraz, Terenten, Tisens, Wolkenstein). Und immerhin weitere 37 Gemeinden kommen auf einen Frauenanteil von 40 Prozent oder mehr in ihren Ausschüssen.

Allerdings gibt es auch 39 Gemeinden, in denen nur eine einzige Frau in den Ausschuss gewählt wurde. Von diesen bilden die Gemeinden Gais, Prad am Stilfser Joch, Sand in Taufers und Vahrn mit 16,7 Prozent Frauenanteil (eine Frau und fünf Männer) das Schlusslicht.

Abb. 2: Frauen in den Gemeindeausschüssen



Quelle: Eigene Berechnung, Stand: 23. Jänner 2016 für die Gemeinden St. Ulrich und Natz-Schabs, für alle anderen Gemeinden 5. September 2015.

Die auffallend hohe Frauenpräsenz in den Gemeindeausschüssen im Vergleich zu den Gemeinderäten und im Vergleich zur Vergangenheit⁵ ist das Ergebnis der Gemeindewahlordnung, die im Art. 3 *bis* seit 2013 vorsieht, dass das weniger stark vertretene Geschlecht im Ausschuss mindestens im Verhältnis zu seiner Stärke im Gemeinderat garantiert werden muss und dass bei Dezimalstellen immer zugunsten des unterrepräsentierten Geschlechts aufgerundet wird. Das bedeutet zum Beispiel, dass bei einem 18-köpfigen Gemeinderat mit vier Frauen (22,2 % Frauenanteil) mindestens zwei Frauen (40 % Frauenanteil) in einem fünfköpfigen Ausschuss vertreten sein müssen, denn mit einer Frau im Ausschuss würden nur 20 Prozent erreicht. Sollte eine Besetzung des Ausschusses durch die Ratsmitglieder des unterrepräsentierten Geschlechts nicht möglich sein, müssen Personen von außen berufen werden, um die Quote zu erfüllen. Bei Missachtung der Quote wird der Gemeinderat aufgelöst und es kommt zu Neuwahlen.

Diese Quotenregelung hat nicht nur bei ihrer Verabschiedung, sondern auch nach den Wahlen zu heftigen Diskussionen und Reaktionen geführt. Insbesondere die Bürgermeister der Gemeinden Hafling, Kurtinig und Glurns wehrten sich gegen die Quote. In Hafling und Kurtinig wurden fünf Frauen in den zwölfköpfigen Gemeinderat gewählt, also 41,67 Prozent. Der Ausschuss besteht aus fünf Mitgliedern, 41,67 Prozent davon sind 2,08 Frauen. Da die Gemeindewahlordnung vorsieht, dass bei Dezimalstellen immer zugunsten des unterrepräsentierten Geschlechts aufgerundet werden muss, hätten drei Frauen in den Ausschuss gewählt werden müssen. In Kurtinig musste zudem aufgrund des Proporz ein italienischsprachiger Vizebürgermeister ernannt werden, sodass im Ausschuss kein Platz mehr für den meistgewählten Mann blieb. In Hafling stellte sich das Problem, dass aufgrund der Quote kein Bauernvertreter in den Ausschuss gewählt werden konnte. In der dritten Gemeinde, Glurns, fanden sich im Gemeinderat nicht genügend Frauen, die bereit waren, im Gemeindeausschuss mitzuarbeiten. Für den Bürgermeister kam eine Berufung von außen nicht in Frage.

Letztendlich erfüllte die Gemeinde Hafling die Quote, die Gemeinden Kurtinig und Glurns zogen vors Verwaltungsgericht und erreichten, dass die Auflösung der Gemeinderäte mit Neuwahlen bis zum Abschluss des Gerichtsverfahrens ausgesetzt wurde. Noch im August – und damit vor den Neuwahlen in Natz-Schabs und St. Ulrich und vor Abschluss des Rekurses vor dem Verwaltungsgericht – brachten die Regionalratsabgeordneten Borgia, Cia und Civettini einen Gesetzentwurf ein, der vorsah, dass bei der Berechnung der Quote nicht automatisch zugunsten des unterrepräsentierten Geschlechts aufgerundet wird, sondern erst ab einer Kommastelle von 0,5 (vgl. Borgia et al. 2015). Der Gesetzentwurf wurde mit 34 Ja-, sechs Nein-

Stimmen und 17 Enthaltungen am 21. Oktober 2015 vom Regionalrat genehmigt (vgl. Regionalrat 2015).

Doch gab es nicht nur Widerstand gegen die Frauenquote: Acht der 116 Gemeinden haben mehr Frauen in den Ausschuss gewählt, als zur Erfüllung der Quote notwendig gewesen wären. Es sind dies die Gemeinden Salurn, Martell, Montan, St. Lorenzen, Terenten, Jenesien, Karneid und Tschermis.

Bei der Zuweisung der Kompetenzen innerhalb der Gemeindeausschüsse lässt sich feststellen, dass Frauen zwar nach wie vor vorwiegend für „typisch weibliche“ Bereiche zuständig sind, dass es aber auch viele Frauen gibt, die sehr gewichtige Ressorts übernommen haben und in „typisch männliche“ Bereiche vordringen konnten.

Zu den typisch weiblichen Kompetenzen zählen die umsorgenden Bereiche für alle Lebensabschnitte wie Soziales, Kleinkinderbetreuung, Kinder, Jugend, Familien, Senioren, die Sorge um die Gemeinde und die Umwelt, die sich in Kompetenzen wie Heimat- und Denkmalpflege, Dorfgestaltung, Abfallbewirtschaftung, Natur- und Umweltschutz ausdrückt, der Bereich Chancengleichheit mit Frauen, Migration und Integration, der geförderte und der soziale Wohnbau, Kirche und Pfarrei, Gesundheit. Auch Kultur, Bibliothek, Museum, Aus- und Weiterbildung, Kindergarten, Schule sind Bereiche, die sehr häufig Frauen zugewiesen werden, weiters der Bereich Freizeit und Ehrenamt mit Sport, Musikkursen, Vereinen, Veranstaltungen. Da Frauen gute kommunikative Fähigkeiten zugeschrieben werden, sind sie häufig für Marketing, Öffentlichkeitsarbeit, Dorfzeitung, Partnergemeinde und Personal zuständig.

Von den typisch männlichen Bereichen haben Frauen sehr häufig den Bereich Mobilität und Verkehr (häufig noch mit der Einschränkung öffentlicher Verkehr) und Wirtschaft (oft beschränkt auf Tourismus) übernommen. Weniger häufig sind sie für Finanzen, Haushalt, Vermögen, Gebühren, Steuern, Rechnungswesen, Verträge, Informatik, E-Government und Energie zuständig, bislang noch selten für Raumordnung, öffentliche Arbeiten und Infrastrukturen, Trinkwasser und Abwasser, Wegenetz und Straßenbau. Die Bürgermeisterinnen zeichnen dann noch für Feuerwehr, Zivilschutz und öffentliche Sicherheit verantwortlich.

Bürgermeisterinnen und Vizebürgermeisterinnen in Südtirol

Bei den Gemeinderatswahlen 2015 gewannen zehn Frauen die Direktwahl zum Bürgermeisteramt, sieben von diesen bekleideten dieses Amt bereits in der abgelaufenen Legislaturperiode und wurden wiedergewählt. Die bestätigten Bürgermeisterinnen sind Theresia Degasperi Gozzi (seit 2005 Bürgermeisterin in Margreid), Gertrud Benin Bernard (seit 2010 Bürgermeisterin in Kaltern), Monika Delvai Hilber (seit 2010 Bürgermeisterin in Montan), Maria Gasser Fink Bernard (seit 2010 Bürgermeisterin in Klausen), Beatrix Mairhofer (seit 2010 Bürgermeisterin in Ulten), Rosmarie Pamer (seit 2010 Bürgermeisterin in St. Martin in Passeier) und Angelika Wiedmer (seit 2010 Bürgermeisterin in Mölten). 2015 erstmals gewählte Bürgermeisterinnen sind Rosmarie Burgmann in Innichen, Roselinde Gunsch Koch in Taufers im Münstertal und Martina Lantschner Pisetta in Karneid. In Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern gibt es keine Bürgermeisterin. Die scheidende Bürgermeisterin in Leifers und Vorsitzende des Partito Democratico, Liliana di Fede, schaffte es zwar in die Stichwahl. Allerdings gewann der Kandidat des Mitte-rechts-Bündnisses, Christian Bianchi, die Stichwahl mit 207 Stimmen Vorsprung und 51,7 Prozent der Stimmen (vgl. Südtiroler Bürgernetz 2015).

Die Anzahl der Bürgermeisterinnen hat sich 2015 im Vergleich zu den Gemeinderatswahlen von 2010 nicht verändert. Bereits 2010 wurden in den 116 Gemeinden zehn Bürgermeisterinnen gewählt, das sind 8,6 Prozent. 2010 hatte sich die Anzahl der gewählten Bürgermeisterinnen im Vergleich zu 2005 jedoch mehr als verdoppelt – von vier auf zehn Frauen. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass die Mandatsbeschränkung für das Bürgermeisteramt 2010 erstmals griff und nahezu die Hälfte der amtierenden Bürgermeister sowie eine Bürgermeisterin (Waltraud Kofler in Unsere Liebe Frau im Walde-St. Felix) auf eine neuerliche Kandidatur verzichten mussten. Das schuf Platz für neue Gesichter. Mit Liliana di Fede als Bürgermeisterin in Leifers stand von 2010 bis 2015 auch erstmals eine Frau an der Spitze einer Gemeinde mit mehr als 15.000 Einwohnern.

Die erste Bürgermeisterin Südtirols war Joachina Mussner, genannt Anda Gioachina (Frau Joachina). Sie wurde 1907 in Wolkenstein geboren, hat in Trient studiert und jahrelang als Volksschullehrerin gearbeitet. Nach ihrer Pensionierung kandidierte sie 1969 erstmals für den Gemeinderat in St. Christina, wurde gewählt und auch in den Gemeindeausschuss geholt. Als der Bürgermeister aus gesundheitlichen Gründen zurücktrat, wurde sie am 18. Oktober 1971 vom Gemeinderat zur Bürgermeisterin gewählt. Joachina Mussner blieb bis Dezember 1974 im Amt, stellte sich dann aber nicht mehr der Wahl (vgl. Gemeindenverband 2004, 94).

Erst 20 Jahre später schafften es wieder zwei Frauen auf den Bürgermeisteressel: Waltraud Kofler in St. Felix und Claudia Chistè in Meran. Waltraud Kofler, Gemeindesekretärin von Beruf, wurde 1990 in den Gemeinderat und Gemeindevorstand gewählt und war von 1994 bis 2010 Bürgermeisterin in St. Felix. Claudia Chistè, von Beruf Lehrerin, war von 1994 bis 1995 Bürgermeisterin von Meran und von 1996 bis 2000 Kulturreferentin.

Bisher haben in Südtirol 17 Frauen das Amt der ersten Bürgerin bekleidet, 14 davon wurden über die Südtiroler Volkspartei gewählt. Es sind dies:

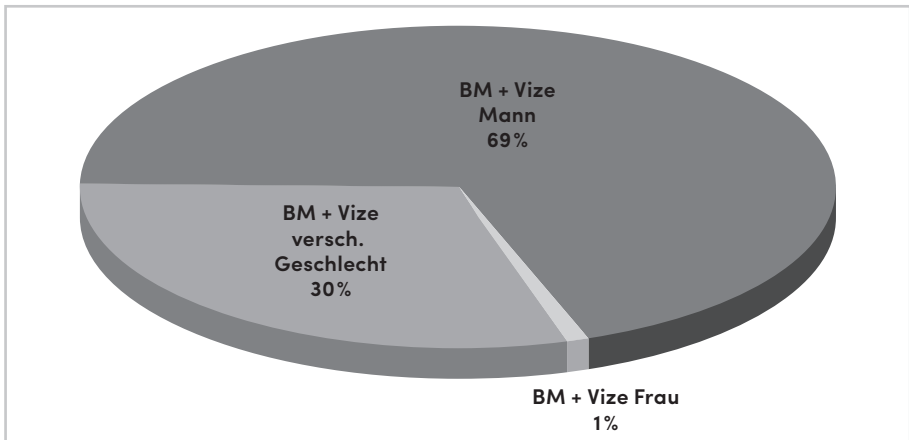
- Joachina Mussner (1971–1974), St. Christina in Gröden – Südtiroler Volkspartei
- Claudia Chistè (1994–1995), Meran – Lista Chistè
- Waltraud Kofler (1994–2010), Unsere Liebe Frau im Walde-St. Felix – Südtiroler Volkspartei
- Marianna Überbacher (1995–2010), Natz-Schabs – Südtiroler Volkspartei
- Romana Stifter (2000–2015), Gais – Südtiroler Volkspartei
- Theresia Degasperri Gozzi (seit 2005), Margreid – Südtiroler Volkspartei
- Liliana di Fede (2010–2015), Leifers – Partito Democratico
- Elisabeth Laimer (2010–2015), Tirol – Südtiroler Volkspartei
- Gertrud Benin Bernard (seit 2010), Kaltern – Südtiroler Volkspartei
- Angelika Wiedmer Perkmann (seit 2010), Mölten – Südtiroler Volkspartei
- Maria Gasser Fink (seit 2010), Klausen – Südtiroler Volkspartei Edelweiß Klausen
- Monika Delvai Hilber (seit 2010), Montan – Südtiroler Volkspartei
- Rosmarie Pamer (seit 2010), St. Martin in Passeier – Südtiroler Volkspartei
- Beatrix Mairhofer (seit 2010), Ulten – Südtiroler Volkspartei
- Rosmarie Burgmann (seit 2015), Innichen – Bürgerliste – Lista civica
- Roselinde Gunsch Koch (seit 2015), Taufers im Münstertal – Südtiroler Volkspartei
- Martina Lantschner Pisetta (seit 2015), Karneid – Südtiroler Volkspartei

Von den 116 Vizebürgermeister/-innen sind 27 Frauen und 89 Männer⁶. Damit liegt hier der Frauenanteil mit 23,3 Prozent weit über jenem der Bürgermeister/-innen (8,6%). Vor 15 Jahren gab es nur sechs Vizebürgermeisterinnen in den damals 110 Südtiroler Gemeinden, das sind 5,5 Prozent. Die Frauenrepräsentanz stieg also in diesem Amt sehr viel schneller als beim Bürgermeisteramt, aber auch weit schneller als bei den Gemeinderätinnen.

Auffallend ist, dass in allen fünf Gemeinden mit über 15.000 Einwohnern nicht nur der Bürgermeister, sondern auch der Vizebürgermeister ein Mann ist. Frauen als

Vizebürgermeisterinnen gibt es also nur in den kleineren Gemeinden und dort kommen sie zur überwiegenden Mehrheit aus der Südtiroler Volkspartei: 24 der 27 Vizebürgermeisterinnen Südtirols sind Vertreterinnen der Südtiroler Volkspartei, nur in Corvara (Uniu Calfosch-Pescosta Corvara), Kurtinig (Nuova Cortina – Neues Kurtinig) und Schluderns (Mitnond – freie Liste Schluderns) gehören sie einer anderen Partei an.

Abb. 3: Geschlecht Bürgermeister/-in und Vizebürgermeister/-in



Quelle: Eigene Berechnung, Stand: 23. Jänner 2016 für die Gemeinden St. Ulrich und Natz-Schabs, für alle anderen Gemeinden 5. September 2015.

In 30 Prozent der Gemeinden haben Bürgermeister/-in und Vize ein unterschiedliches Geschlecht, in mehr als zwei Drittel der Gemeinden werden beide Ämter von Männern bekleidet und nur in einer Gemeinde – in Innichen – hat die Bürgermeisterin der Bürgerliste eine Frau (Südtiroler Volkspartei) zur Vizin ernannt.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Frauen heute zwar in der institutionellen Gemeindepolitik vertreten sind, dass es aber noch ein weiter Weg ist bis zur paritätischen Vertretung der Geschlechter: In den Gemeinderäten Südtirols sind Frauen derzeit mit einem knappen Viertel (24,4 %) vertreten, in den Ausschüssen mit einem guten Drittel (34,9 %), von den Vizebürgermeistern sind 23,3 Prozent Frauen, von den Bürgermeistern bescheidene 8,6 Prozent.

Festgestellt werden kann auch, dass Quoten sehr viel für die Frauenrepräsentanz gebracht haben: So zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Frauenanzahl in den Gemeinderäten aufgrund der geltenden Listenquoten bei den Wahlen 1995 und 2005, wie auch eine deutlich höhere Frauenrepräsentanz in den Ausschüssen im Vergleich zu den Gemeinderäten (34,9 % gegenüber 24,4 %) aufgrund der Vertretungsquote in den Ausschüssen 2015. Die Quote und vor allem die öffentliche Diskussion über Quoten scheinen aber nicht nur unmittelbar bei den Wahlen eine Auswirkung zu haben, sondern auch im Bewusstsein der Wählerinnen und Wähler, denn als 2000 ohne Listenquote gewählt wurde, gab es entgegen den Erwartungen doch einen leichten Anstieg der Frauenmandate.

Anmerkungen

- 1 Am 10. Mai 2015 wurde in 109 Gemeinden Südtirols gewählt. In zwei dieser Gemeinden wurde am 15. November 2015 nochmals gewählt: in St. Ulrich, weil dort die Wahlen vom Mai aufgrund der zu niedrigen Wahlbeteiligung ungültig waren, und in Natz-Schabs, weil nach den Wahlen im Mai keine Ausschussbildung möglich war.
- 2 Dies ist der Stand vom 5. September 2015 für alle Gemeinden außer Natz-Schabs und St. Ulrich. Bei diesen zwei Gemeinden ist das Bezugsdatum der 23. Jänner 2016.
- 3 Von den neun Parteien, die im Südtiroler Landtag vertreten sind, haben zwei eine Frau als Vorsitzende, eine hat eine Doppelspitze Frau-Mann.
- 4 Da es nach den Gemeinderatswahlen immer wieder Umbildungen der Ausschüsse und kommissarische Verwaltungen der Gemeinden gab und gibt, wurde die Zählung an einem Stichtag gemacht. Die Zahlen beziehen sich also bei allen Gemeinden auf den 5. September 2015, außer bei den Gemeinden St. Ulrich und Natz-Schabs, wo die Datenerhebung am 23. Jänner 2016 gemacht wurde.
- 5 1998 waren die Frauen zum Beispiel mit 14 Prozent in den Ausschüssen vertreten (vgl. Lüftner 2000, 194), 2009 mit 27 Prozent (vgl. Pitro 2010, 8).
- 6 Um alle 116 Gemeinden Südtirols berücksichtigen zu können, wurde auch hier – wie bei den Gemeinderäten und Gemeindeausschüssen – an zwei Stichdaten gezählt: Stichtag 5. September 2015 für alle Gemeinden außer St. Ulrich und Natz-Schabs (Stichtag 23. Jänner 2016).

Literaturverzeichnis

- Appelt, Erna/Jarosch, Monika/Resch, Klaudia (2003). Frauen in den Arge-Alp-Ländern. Eine Studie über die rechtliche und faktische Situation der Frauen in den Arge-Alp-Ländern, Bozen: Autonome Provinz Bozen
- Beirat für Chancengleichheit (2010). Zufrieden, aber wachsam, www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=329583 (08.09.2015)
- Beirat für Chancengleichheit (2015). Gemeindewahlen: Landesbeirat für Chancengleichheit zieht positive Bilanz, www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=504177 (08.09.2015)
- Borga, Rodolfo/Cia, Claudio/Civettini, Claudio (2015). Gesetzentwurf Nr. 54. Änderungen zum Regionalgesetz Nr. 1 vom 5. Februar 2013 mit seinen späteren Änderungen auf dem Sachgebiet der Gleichberechtigung beim Zugang zum Gemeindeausschuss, www.regionalrat.tn.st.it/de/aufgaben-funktionen/gesetzentwerfe.asp?somepubl_cate_id=18365
- Gemeinde Bozen, Amt für Statistik und Zeiten der Stadt (Hg.) (ohne Datum [2015]). Gemeinderäte von 1948 bis 2010, www.gemeinde.bozen.it/context.jsp?ID_LINK=2351&area=19 (19.09.2015)

- Gemeinde Bozen, Amt für Statistik und Zeiten der Stadt (Hg.) (ohne Datum [2015a]). Bürgermeister und Gemeindeausschüsse von 1948 bis 2010, www.gemeinde.bozen.it/context.jsp?ID_LINK=2350&area=19 (19.09.2015)
- Gemeindenverband (Hg.) (2004). Festschrift 50 Jahre Südtiroler Gemeindenverband 1954–2004, Bozen: Gemeindenverband
- Just, Dominik/Januth, Andreas/Bernhart, Josef/Niedermüller, Katharina/Promberger, Kurt (2012). Gemeindeführung im Alpenraum: Ergebnisse einer komparativen Studie in Italien und der Schweiz, Glarus/Chur: Südostschweiz BuchverlagLombardo, Stefano (2013). Soziales Engagement, Interesse an Politik und Vertrauen in die Institutionen 2012, in: ASTAT info Nr. 9, 48/2013
- Lüftner, Ursula (2000). Frauen und Politik, in: Pircher, Erika/Neubauer, Elfriede Ch. (Hg.), Frauenbericht 2000. Die Lebens- und Arbeitssituation von Frauen in Südtirol, Bozen: Autonome Provinz Bozen, 197–227
- Pitro, Susanne (2010). Freier Stuhl für Frau Bürgermeisterin, in: Eres frauen info donne 1/2010, 8–10
- Regionalrat (2015). Pressemitteilung: Neue Berechnung der Geschlechterquote in den Gemeindeausschüssen, www.consiglio.regione.taa.it/de/aufgaben-funktionen/pressemitteilungen.asp?news_action=4&news_article_id=518994 (26.01.2016)
- Schiestl, Gisella (2013). Frauen in der Tiroler Politik. Beteiligung an institutionalisierten Politikformen, Innsbruck: Studienverlag
- Südtiroler Landtag (Hg.) (2003). Frauen und Politik, Bozen: Autonome Provinz Bozen
- Südtiroler Bürgernetz (2015). Wahlen in Südtirol. Abfragbare Liste zu den Wahlergebnissen, www.buergernetz.bz.it/de/ueber-suedtirol/wahlen-suedtirol.asp (Zeitraum 30.05.2015–30.09.2015)

Alessia Donà

Le elezioni amministrative in provincia di Trento del maggio 2015: quali i risultati per la rappresentanza politica femminile?

Female representation in the Province of Trento after the May 2015 municipal elections

Abstract Over the past decade, the number of women actively involved at the local political level in Italy has continued to increase (albeit slowly), and the municipal elections held in May 2015 have confirmed this trend. This holds true for the Province of Trento as well: After the elections, 27.4% (+6% compared to the 2005 municipal elections) of the municipal councillors and the 12.1% (+3%) of the mayors elected were women. However, women are still underrepresented in the province's local political bodies, especially in the more populated municipalities. Despite the fact that regional electoral rules prescribe (weak) instruments for a more gender-balanced structure of the municipal bodies, progress in the Province of Trento has thus far been limited. The province might be well advised to learn from the experiences of other regions, where female participation in local politics rose more rapidly due to the adoption of multiple anti-discriminatory measures (candidate quota, rules concerning the rank order and the double gender preferences). Local political debates remain divided on the issue of how to foster the *gender* balance in decision-making positions, and so far it appears quite unlikely that an agreement will be reached or that joint solutions will be adopted to achieve full political equality between men and women.

1. Introduzione

Nella giornata di domenica 10 maggio 2015 sono stati chiamati al voto elettori ed elettrici per rinnovare gli organi di governo locale di 141 comuni della provincia di Trento, di cui 25 con una popolazione sopra i 3.000 abitanti. Di questi ultimi, in otto si è reso necessario il secondo turno di ballottaggio nella domenica del 24 maggio. Quali sono stati gli esiti delle elezioni amministrative sul piano della rappresentanza di genere? Come si è modificato il quadro di genere rispetto alle consultazioni del 2010? E, più in generale, come si inseriscono i risultati della provincia di Trento all'interno del più ampio contesto nazionale? Cercheremo di rispondere a questi interrogativi nel corso dell'articolo. Appare importante evidenziare una rilevante limitazione nella analisi che seguirà: abbiamo infatti riscontrato che ad oggi mancano per la provincia di Trento ricerche storiche che ci restituiscano una analisi puntuale e documentata di come sia mutata nel corso del tempo la rappresentanza femminile dentro gli organi comunali. Abbiamo tuttavia cercato di superare tale limitazione facendo ricorso a fonti dirette come le schede delle elezioni comunali compilate dagli anni '50 e archiviate presso la sede dell'Ufficio elettorale della Regione¹, insieme ad articoli di stampa e altri tipi di documentazione secondaria (tra cui le elaborazioni dell'Osservatorio statistico di genere a partire dalle elezioni degli anni 2000).

L'articolo introduce la normativa in vigore per l'elezione degli organi comunali, prestando attenzione alla presenza o meno di eventuali meccanismi di azioni positive a favore di una composizione equilibrata dal punto di vista del genere. Nel secondo paragrafo si renderà conto di quelle che sono state le esperienze di alcune donne politiche trentine, in particolare verranno ricordate le prime donne a raggiungere la posizione di vertice dentro il comune e verranno ripercorse le vicende politiche del capoluogo di Trento (l'unico di cui si dispone di una completa storia politica dal secondo dopoguerra in poi) con attenzione particolare alle donne che sono state nominate assessore. Nel terzo paragrafo seguirà il resoconto dei risultati delle elezioni amministrative di maggio 2015, cercando di valutare se e come la rappresentanza di genere sia cambiata rispetto alle tornate elettorali più recenti. Nelle conclusioni si presenteranno i temi che stanno alimentando il dibattito politico locale in vista delle prossime tornate elettorali.

2. Le disposizioni per il riequilibrio di genere nei comuni del Trentino

Per le elezioni amministrative in Regione Trentino-Alto Adige fa oggi da riferimento il Testo Unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali (d.p.reg. 1 febbraio 2005, n. 1/L), recentemente modificato dal d.p.reg. 3 aprile 2013, n. 25.

In riferimento al tema – che in questa sede ci interessa – della rappresentanza di genere a livello di organi comunali, ricordiamo che il d.p.reg. 3 aprile 2013, n. 25 ha abrogato la disposizione che era presente nel Testo Unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (d.p.reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L), in base alla quale lo Statuto “deve” stabilire norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e una adeguata presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e degli enti, aziende e istituzioni da esso dipendenti (art. 4, c. 2), disposizione che è prevista nel d.lgs. 267/2000 (art. 6 – “garantisce”).

Per quanto riguarda la composizione delle giunte, interviene la legge regionale 5 febbraio 2013, n.1 (Modifiche alle disposizioni regionali in materia di ordinamento ed elezione degli organi dei comuni) che modifica il Testo Unico regionale 1/2005 (elezione degli organi) disponendo che “la giunta comunale deve essere composta da rappresentati di entrambi i generi”; che “la rappresentanza del genere meno rappresentato deve essere garantita almeno proporzionalmente alla sua consistenza in consiglio comunale”; e che “la rappresentanza in giunta di entrambi i generi può essere garantita mediante la nomina o l'elezione di un cittadino o una cittadina non facente parte del consiglio [...] anche se lo statuto comunale non prevede tale facoltà” (art. 3 *bis*). Inoltre, la l.r. 1/2013 stabilisce che “qualora venga nominata o eletta una giunta comunale non composta da rappresentanti dei due generi, la giunta provinciale diffida immediatamente il comune ad adeguarsi entro 30 giorni e, scaduto tale termine la giunta provinciale provvede allo scioglimento del consiglio comunale” (art. 3 *bis*, c. 2). Quindi, la legge regionale 1/2013 prevede espressamente, in caso di inosservanza, lo scioglimento del consiglio comunale da parte della giunta comunale; si sottolinea la differenza con gli altri comuni italiani, per i quali lo scioglimento del consiglio avviene in seguito a ricorso e decisione della magistratura amministrativa.

Le modalità di elezione del sindaco e del consiglio comunale variano a seconda della dimensione del comune, e per la provincia di Trento la discriminante è pari a 3.000 abitanti. In particolare per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti vige un sistema elettorale di tipo maggioritario, mentre per i comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti vi è una formula elettorale proporzionale corretta con

premio di maggioranza (per una precisa descrizione del funzionamento dei due sistemi elettorali per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale si rinvia al saggio di Marco Brunazzo, in questo volume). È da ricordare che in riferimento alla formazione delle liste, la legge regionale prescrive che “al fine di promuovere condizioni per la parità di accesso alle cariche elettive, le liste dei candidati devono essere formate da rappresentanti di ambo i generi. In ciascuna lista di candidati nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi del numero massimo di candidati spettanti alla medesima lista con eventuale arrotondamento all'unità superiore” (art. 45).

Si ricorda che l'elezione diretta dei sindaci è stata adottata dal 1994, dopo che anche a livello nazionale (l. 81/1993) era stata introdotta l'elezione diretta del sindaco; in questo modo è stato superato il legame di dipendenza tra, e dunque la subalternità del primo cittadino con la sua giunta rispetto al consiglio comunale (Brunazzo 2008). Prima di tale riforma le elezioni si svolgevano in tutti i comuni con un sistema elettorale proporzionale per la composizione del consiglio e successivamente venivano selezionati al suo interno il sindaco e gli assessori, rendendo in questo modo la giunta un organo istituzionalmente più debole rispetto al consiglio.

3. Le prime donne ai vertici dei comuni trentini

Dopo la presentazione del quadro normativo per le elezioni comunali, in questo paragrafo ci dedichiamo a una breve ricostruzione storica di come sia cambiata nel tempo la rappresentanza politica delle donne in Trentino, ricordando le prime (poche) amministratrici alla guida di un comune (fino alle elezioni del 1995), per poi soffermarci con più attenzione alle donne che hanno caratterizzato la vita politica del capoluogo di Trento (comune che ad oggi non è mai stato guidato da un sindaco donna).

Alla luce della documentazione disponibile² risulta che la prima donna sindaca in Provincia di Trento sia stata Pia Borga Tomasi (1923-2012)³, eletta in data 8 giugno 1969 con la lista civica “Pace e Fratellanza” alla guida dell'amministrazione comunale di Monclassico, un piccolo comune della Val di Sole che a quel tempo aveva un corpo elettorale di 885 unità. Il comune veniva da tre anni di commissariamento a seguito delle dimissioni, avvenute nel 1966, del vecchio sindaco Luigi Boni; un gruppo di cittadini formò una lista, vennero indette le elezioni e in data 7 luglio 1969 il nuovo consiglio comunale elesse come sindaca Pia Borga, nota farmacista del paese. Pia Borga era nata a Tuenno nel 1923, aveva studiato a Cles e a Trento,

fino alla laurea in farmacia nel 1947; era sposata e con due figlie. Svolse il lavoro amministrativo con impegno e passione, e per questo venne riconfermata nel 1971. Nel 1976 avrebbe voluto ricandidarsi, peraltro con ottime probabilità di successo ma, messa la questione ai voti – raccontava Pia Borga nel 2003 sulle pagine del primo numero del notiziario comunale di Monclassico “El vaso de la val” – “la famiglia reclamò sia la madre che la farmacista... e conciliare impegno amministrativo, lavoro e famiglia si presentava come impresa”. Dopo l’esperienza di Pia Borga, Monclassico non ha più eletto altre donne alla guida dell’amministrazione comunale. E per un decennio il caso di Monclassico rimase l’unica esperienza di comune a guida femminile in Trentino.

Occorre infatti aspettare fino agli anni ’80 affinché l’elezione di una donna sindaco inizi a manifestarsi in maniera più diffusa e continua, soprattutto nei comuni di piccole dimensioni, tra cui ad esempio Molina di Ledro con la sindaca Rosa Agnese, eletta per tre mandati consecutivi. Come emerge dalla tabella 1, nelle elezioni del 1980 furono elette cinque donne sindaco, una nel 1983, cinque nel 1985, sette nel 1990 (pari al 3,2% del totale), e poi nelle elezioni del 4 giugno 1995 (con le nuove regole di elezione diretta del sindaco) furono elette 13 donne sindaco (pari al 5,5% del totale), di cui quattro a guida di un comune con più di 3.000 abitanti. Si nota dunque una lenta ma da allora costante crescita del numero delle sindache elette, che emerge a partire dalla metà degli anni ’90 e che viene confermata anche negli anni Duemila (si veda successivo par. 3).

Tab. 1: Cronologia delle donne sindache elette in provincia di Trento (periodo 1980-1995)

Data delle elezioni	Comune	Abitanti	Partito	Cognome/nome
08.06.1980	Mezzano	1.569	Numero uno	Nicoletto Gemma
08.06.1980	Molina di Ledro	1.487	Dc	Rosa Agnese
08.06.1980	S. Lorenzo in Banale	1.107	Genzianella	Baldessari Apollonia
08.06.1980	Tenno	1.505	Dc	Bonoma Betta Maria
08.06.1980	Vallarsa	1.674	Dc	Rippa Enrica
26.06.1983	Ronzo Chienis	1.034	Dc	Gentili Franca
12.05.1985	Massimeno	88	Numero uno	Ferrazza Angela
12.05.1985	Molina di Ledro	1.408	Dc	Rosa Agnese
12.05.1985	Tenno	1.556	Dc	Bonora Anna
12.05.1985	Vallarsa	1.492	Dc	Rippa Enrica
12.05.1985	Vignola Falesina	170	Unione Civica	Motter Mariagrazia

Data delle elezioni	Comune	Abitanti	Partito	Cognome/nome
06.05.1990	Grumes	452	Stretta di Mano	Eccli Cristina
06.05.1990	Molina di Ledro	1.408	Dc	Rosa Agnese
06.05.1990	Mori	7.924	Dc	Tranquillini Clara
06.05.1990	Ronzo-Chienis	1.034	Dc	Gentili Franca
06.05.1990	Tenno	1.556	Dc	Bonora Anna
06.05.1990	Vignola Falesina	170	Unione Civica	Motter Mariagrazia
06.05.1990	Volano	2.448	Dc	Tovazzi Luigina
04.06.1995	Cimone	506	La Torre	Marchi Silvana
04.06.1995	Cles	6.239	Intesa Progressista	Flaim Maria Pia
04.06.1995	Daiano	615	Insieme per Daiano	Bignardi Maria Laura
04.06.1995	Grumes	412	Stretta di Mano	Eccli Cristina
04.06.1995	Levico Terme	5.683	Alternativa per Levico	Fontana Loredana
04.06.1995	Mezzolombardo	5.375		Malfatti Laura
04.06.1995	Molina di Ledro	1.398	Insieme	Zecchini Angioletta
04.06.1995	Nave S. Rocco	932	Ponte con Rondini	Stenico Valer Renata
04.06.1995	Rabbi	1.478	Lista Civica	Penasa Franca
04.06.1995	Tione di Trento	3.240	Impegno civico	Cogo Margherita
04.06.1995	Torcegno	623	Torcegno	Furlan Paolina
04.06.1995	Vignola-Falesina	111	Unione Civica	Motter Mariagrazia
04.06.1995	Volano	2.470	Centro Autonomista Popolare	Tovazzi Luigina

Fonte: Ufficio elettorale della Regione Autonoma Provincia di Trento (1980, 1985, 1990,1995)

Attingendo ai dati storici riferiti al Comune di Trento, appare interessante approfondire la storia politica del capoluogo trentino, dove si conferma il carattere proprio della relazione tra donne e politica locale (Brunelli 2010) secondo cui la presenza delle donne è inversamente proporzionale alla centralità delle istituzioni, e cioè: al crescere del livello gerarchico (comune, provincia, regione) e all'aumentare delle dimensioni del comune diminuisce la presenza delle donne. Infatti, mentre un piccolo comune periferico aveva eletto una donna come prima cittadina già negli anni '60 del secolo scorso, per quanto riguarda il Comune di Trento le donne hanno raggiunto le sole cariche di consigliera e di assessora. In particolare, nel corso dei tre decenni degli anni '50, '60 e '70 tre sono state le uniche protagoniste femminili dapprima elette dentro il consiglio comunale e poi nominate assessore in giunta comunale. Queste tre donne erano appartenenti al mondo cattolico e aderenti al partito della Democrazia Cristiana (si ricorda che il Trentino apparteneva alla cosiddetta “zona

bianca”, dove la subcultura dominante era fortemente influenzata dalla Chiesa e dal mondo associativo cattolico e il partito egemone era la Democrazia Cristiana; Bru-nazzo e Fabbrini 2005) e hanno gestito in continuità dagli anni '50 agli anni '70 l'assessorato per l'assistenza, la sicurezza sociale e la sanità. In ordine cronologico, furono nominate assessora Ottilia De Nicolò, Giuseppina Bassetti e Agnese Fiorentini. Ottilia De Nicolò (08.08.1909-21.05.1974)⁴ è stata assessora all'assistenza du-rante la giunta Nino Piccoli I (nominata il 13.06.1951) e II (nominata il 28.06.1956), legando il suo nome, fra l'altro, all'istituzione dell'Opera Bonomelli e contribuendo in modo determinante alla realizzazione del Villaggio SOS e del Centro “Santi An-geli”. Dopo De Nicolò, la giunta Piccoli III (nominata in data 30.06.1960) nominò assessora all'assistenza Giuseppina Bassetti (1910-1982), tra i fondatori delle Acli trentine durante il secondo dopoguerra e del Centro di aiuto alla vita nel 1978 a Trento; dopo l'esperienza in comune venne eletta nel consiglio provinciale di Trento e in giunta nominata assessora alle attività sociali e alla sanità. A seguire, fu nomi-nata assessora Agnese Fiorentini (01.02.1913-07.06.2008), presidente della Croce Rossa e figura di spicco del C.I.F. (Centro Italiano Femminile), nelle successive giunte Edo Benedetti I (nominata in data 27/07/1964, con competenza per assisten-za, igiene e sanità), Benedetti II (nominata il 26.08.1969) e Benedetti III (nominata in data 14.12.1972), con competenza in temi di sicurezza sociale ed edilizia popola-re. La giunta Giorgio Tononi I nominata in data 22.01.1975 nominò ancora Fiorenti-ni assessora alla sicurezza sociale, all'igiene, alla sanità e alla difesa dell'ambiente, e di lì a poco la nuova giunta Tononi II (18.06.1975) le affidò la sola competenza in sicurezza sociale e sanità, poi riconfermata nella Tononi III (06.04.1977), nella To-noni IV (11.07.1977) e nella Tononi V (23.05.1979). Con la giunta Tononi VI (02.09.1979) scompare la presenza di una donna in giunta, e così nelle successive amministrazioni Tononi VII (03.04.1981), Tononi VIII (10.12.1981), Adriano Goio (28.06.1983), Goio II (23.03.1984), Goio III (30.07.1985), Goio IV (04.07.1986), Goio V (04.01.1989). Con la giunta Lorenzo Dellai I (29.06.1990-25.03.1993), l'esecutivo comunale segna la discontinuità con la composizione esclusivamente al maschile a seguito della nomina di tre assessore (Paola Vicini Conci della Democrazia Cristia-na per la cultura, Rosanna Carrozzini del Psi per la pubblica istruzione e biblioteche e Oliva Berasi dei Verdi per il decentramento), e da allora – anche se in maniera sco-stante (la giunta Dellai II del 25.03.1993, ad esempio, tornò ad una composizione di soli uomini) – la giunta comunale di Trento ha registrato la partecipazione di alme-no una donna (l'attuale giunta Andreatta in funzione dal 27.05.2015 si compone di 7 assessori/e di cui tre donne).

4. I risultati delle elezioni del 10 maggio 2015

In questo paragrafo riportiamo gli esiti della tornata elettorale del maggio 2015, e cerchiamo di valutare l'andamento per quanto riguarda la presenza delle donne negli organi di governo locale rispetto alle passate elezioni. Nel maggio 2015 hanno rinnovato i propri organi 141 comuni, e le elezioni hanno portato i seguenti risultati: in due comuni (Predazzo e Volano), dei 25 con popolazione superiore a 3.000 abitanti, sono state elette due sindache. Nei 116 comuni con meno di 3.000 abitanti sono state 15 le donne elette sindache (si vedano i dettagli in tab. 2). Inoltre sono state nominate 196 assessori, di cui 42 vicesindaco.

Tab. 2: Le sindache elette alle elezioni provinciali di Trento nel maggio 2015, distinte per comuni con popolazione superiore o inferiore a 3000 abitanti

Comune	Abitanti (inferiore/ superiore a 3.000 abitanti)	Nominativo
Predazzo	Superiore a 3.000 ab.	Bosin Maria
Volano	Superiore a 3.000 ab.	Furlini Maria Alessandra
Bresimo	Inferiore a 3.000 ab.	Dalla Torre Mara
Cavedine	Inferiore a 3.000 ab.	Ceschini Maria
Croviana	Inferiore a 3.000 ab.	Ricci Laura
Isera	Inferiore a 3.000 ab.	Rigotti Enrica
Mazzin	Inferiore a 3.000 ab.	Dallago Nicoletta
Revò	Inferiore a 3.000 ab.	Maccani Yvette
Ronzo Chienis	Inferiore a 3.000 ab.	Benedetti Piera
Rumo	Inferiore a 3.000 ab.	Noletti Michela
S. Michele all'Adige	Inferiore a 3.000 ab.	Sandri Clelia
Sarnonico	Inferiore a 3.000 ab.	Abram Emanuela
Sfruz	Inferiore a 3.000 ab.	Biasi Elena
Stenico	Inferiore a 3.000 ab.	Mattevi Monica
Tesero	Inferiore a 3.000 ab.	Ceschini Elena
Torcegno	Inferiore a 3.000 ab.	Campestrini Elena
Valdaone	Inferiore a 3.000 ab.	Pellizzari Ketty

Per quanto riguarda la composizione del consiglio comunale secondo i dati dell'Ufficio Pari Opportunità della Provincia di Trento, in quattro comuni la percentuale di donne e uomini è risultata pari (50%); in 27 comuni la percentuale femminile in consiglio comunale ha superato il 40 per cento; in 28 comuni la presenza femminile rappresenta esattamente un terzo di tutto il consiglio. Nei restanti 81 comuni

votanti la presenza femminile non è arrivata al 30 per cento e in 25 casi è rimasta sotto il 20 per cento.

Come è mutata la rappresentanza di genere nei comuni trentini dopo le elezioni del maggio 2015? Se prendiamo in esame i risultati delle elezioni comunali avvenute nel periodo 2000-2015 (tab. 3) si nota in maniera evidente come la presenza di donne sia aumentata nel corso degli anni a livello di candidature, di sindache e di consigliere elette. Questi dati confermano che le donne trentine partecipano di più alla vita politica attiva, non si tratta dunque di esperienze rare e solitarie ma si inseriscono in un contesto storico e culturale più generale in cui i temi della partecipazione, della rappresentanza femminile e della qualità delle democrazie si collegano tra di loro e alla emergente consapevolezza che non promuovere un'equa rappresentanza tra uomini e donne nelle istituzioni politiche sia una forma di discriminazione contro le donne. Tuttavia tale consapevolezza da sola non basta, poiché per rendere plurale un contesto storicamente monopolizzato dagli uomini (come appunto la politica) le ricerche concordano che siano fondamentali delle strategie di azione positiva che in maniera più o meno incrementale vadano ad intaccare "il club dei soli uomini". E in questo senso è stata importante come spinta verso la democrazia paritaria la norma che ha introdotto una quota di genere nella composizione delle liste (vd. par. 1).

Tab. 3: Confronti tra i risultati delle ultime tornate elettorali nei comuni trentini

	Candidati/e			Sindaco/a			Consiglieri/e*		
	F	M	% F	F	M	% F	F	M	% F
2000	1.859	5.149	26,5%	8	197	3,9%	478	2.532	15,9%
2005	2.916	5.781	33,5%	13	191	6,4%	723	2.265	24,2%
2010	2.988	5.695	34,4%	26	178	12,7%	785	2.206	26,2%
2015	2.265	4.179	35,1%	17	123	12,1%	559	1.481	27,4%

*Comprende il sindaco in carica

Fonte: Osservatorio Pari Opportunità della Provincia autonoma di Trento (ottobre 2015)

Secondo l'Osservatorio Pari Opportunità, i numeri della rappresentanza di genere nei comuni della provincia di Trento sono i seguenti (con dati aggiornati a luglio 2015): 29 sindache (14 %) e 180 sindaci (86 %); 784 consigliere (29 %) e 1891 consiglieri (71 %); 297 assessore (34 %) e 585 assessori (66 %). Occorre tenere presente che è in corso un processo di fusione tra i comuni, per effetto della cosiddetta "legge Delrio" (l. 56 del 7 aprile 2014), che in Trentino ha portato alla soppressione di sette comuni con la creazione di tre nuovi macro-comuni nel 2015 e dal primo gennaio

2016 porterà alla soppressione di 49 comuni e la creazione di 17 nuovi macro-comuni con la conseguente esigenza di indire nuove elezioni amministrative. E chissà se il processo di aggregazione tra comuni di piccole dimensioni a favore di un unico comune di medie dimensioni inciderà ancora negativamente sulla rappresentanza femminile negli organi politici.

Facendo ora un confronto con il resto d'Italia, la provincia di Trento – seppur meglio posizionata rispetto a quella di Bolzano – si colloca nella graduatoria delle province per numero di comuni amministrati da donne⁵ in cinquantesima posizione, assai lontana dai primi posti di Gorizia e Ferrara dove si registrano percentuali intorno al 30 per cento di donne sindache. In generale il Trentino si colloca tra le province meno rappresentative delle donne per quanto riguarda la carica più importante, e ciò a conferma di una criticità che persiste (Brunazzo 2008) e che a detta di molti avrebbe bisogno dell'intervento di ulteriori misure di azioni positive per permettere lo svolgimento di elezioni in cui uomini e donne abbiano eque possibilità di accedere agli organi elettivi, e le donne dunque possano realmente ambire a rappresentanza non solo simbolica ma sostanziale (Dahlerup 1988).

Resta comunque il fatto che a differenza di quanto accaduto a livello centrale, dove dopo le elezioni nazionali del 2013 si sono formati un parlamento e un governo composto in maniera significativa di donne (Donà 2014), gli enti locali appaiono arene maggiormente resistenti ad aprirsi alla partecipazione femminile. Secondo una ricerca sui comuni italiani che fotografava la situazione nel 2013 (Cittalia 2013) l'incidenza delle donne sul totale degli amministratori è pari al 21,5 per cento; inoltre vi è nei comuni una evidente segregazione verticale della presenza femminile nelle amministrazioni: le donne infatti registrano una presenza maggioritaria tra le cariche inferiori (assessore e consigliere), mentre incontrano difficoltà a rompere il cosiddetto “soffitto di cristallo” e raggiungere posizioni apicali, per la stragrande maggioranza riservate agli uomini. Fra i sindaci, infatti, le donne rappresentano solo l'11,8 per cento. La categoria dove l'incidenza femminile all'interno della singola carica è maggiore è quella delle donne assessore (23,7%), ma se accorpriamo le cariche di presidente del consiglio e consigliere, è in tale categoria che si registra la quota maggiore (38,1%). Tali dati sono stati confermati anche nell'anno 2014, con un percentuale di donne che ricoprono la carica di sindaco pari al 13 per cento (Annuario Istat 2015).

Il livello locale è diventato un livello di analisi importante al pari di quello nazionale, poiché gli enti locali hanno assunto autonome capacità decisionali e gestionali su una pluralità di settori (servizi, infrastrutture, scuole, tasse ...) rendendoli attori cruciali con un proprio sistema istituzionale e una propria comunità di riferimento. In riferimento a tale livello, quali sono le caratteristiche della partecipazione

e rappresentanza politica delle donne? Le (poche) ricerche condotte in Italia circa la relazione tra donne e politica locale (si ricordano in particolare gli studi su alcune esperienze regionali di Del Re 2004; Vingelli 2015) confermano che al crescere dell'ampiezza del comune diminuisce progressivamente la quota di donne sindaco (tab. 4): se nei comuni con meno di 2.000 abitanti la percentuale di sindache è pari a 44,8 per cento, la percentuale scende al 14,3 per cento nei comuni tra i 5.000 e 9.999 abitanti, fino a scendere allo 0,47 per cento nei comuni con più di 60.000 abitanti.

Tab. 4: Donne sindache al variare della dimensione demografica del comune in Italia

Classi demografiche	Numero comuni con sindaci donne		Popolazione residente (Istat 2015)	
	v.a.	%	v.a.	%
0-1.999	481	44,79	458.088	8,65
2.000-4.999	310	28,86	1.022.211	19,30
5.000-9.999	154	14,34	1.093.478	20,65
10.000-19.999	85	7,91	1.166.077	22,02
20.000-59.999	39	3,63	1.143.097	21,59
60.000-249.999	5	0,47	412.220	7,78
Italia	1.074	100%	5.295.171	100%

Fonte: elaborazione Ancitel 2015 (www.comuniverso.it/index.cfm?menu=118)

Tale fenomeno è confermato anche in Trentino: infatti i cinque comuni più popolosi della provincia Trento⁶ (Trento con 117.304 abitanti, Rovereto con 39.000 abitanti, Pergine Valsugana con 21.117 abitanti, Arco con 17.371 abitanti, Riva del Garda con 16.859) non hanno mai eletto una donna sindaca. Sulle ragioni di questo fenomeno mancano indagini che ci possano fornire una chiave di lettura. Possiamo ipotizzare che nei comuni più piccoli, poiché le candidature generalmente non passano attraverso i partiti tradizionali, la possibilità di presentarsi attraverso l'organizzazione di liste civiche, dotate di strutture agili, flessibili e aperte, a diretto contatto con il corpo elettorale locale (e per questo forse meno affette da culture organizzative patriarcali proprie dei partiti tradizionali), rappresenti un contesto maggiormente favorevole alla promozione delle candidature femminili. Al contrario nei comuni più grandi (considerati anche più prestigiosi politicamente), la complessità della campagna elettorale richiede certamente una macchina partitica consolidata e ciò giustifica il ruolo primario dei partiti politici tradizionali nell'organizzare la competizione elettorale, con ricadute negative poi sul piano della capacità di reclutare e promuovere amministratrici.

5. Conclusioni. Verso una democrazia paritaria a livello locale?

In questo articolo abbiamo discusso i risultati delle elezioni amministrative del maggio 2015 in riferimento al processo storico che ha segnato il cammino della rappresentanza politica delle donne a livello di governo locale in Trentino. Possiamo concludere che in Trentino la presenza delle donne nei comuni continua a crescere anche se in maniera più lenta rispetto al quadro nazionale.

Leggi nazionali in materia di pari opportunità tra donne e uomini sono state approvate per offrire nuovi strumenti al fine di promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere nelle amministrazioni locali e per combattere le forme più eclatanti di sottorappresentazione di genere negli organi di regioni ed enti locali. Tra queste leggi, si ricorda la l. 215/2012, che ha introdotto la “doppia preferenza di genere”: a partire dalle elezioni amministrative di maggio 2013, i cittadini e le cittadine dei comuni italiani appartenenti a regioni a statuto ordinario e con una popolazione superiore a 5.000 abitanti possono esprimere due preferenze per i consiglieri comunali, purché riguardanti candidati di sesso diverso, a pena di annullamento della seconda preferenza. La legge inoltre prevede la cosiddetta “quota di lista”, che fa sì che nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in lista per oltre due terzi del totale dei candidati: “Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi; peraltro, solo nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il mancato rispetto della quota può determinare la decadenza della lista”. Le tornate elettorali amministrative che si sono realizzate secondo i dettami della nuova norma hanno registrato un aumento nel numero di donne che hanno raggiunto la carica di sindaco (la percentuale è aumentata dall’11,3 per cento del 2013 a quella attuale del 14 per cento), restituendo la situazione fotografata dalla tabella 5.

Tab. 5: Amministratori e amministratrici comunali per sesso in valori assoluti (e percentuali), dati aggiornati al 06.11.2015

Carica	Popolazione inferiore a 15.000 abitanti		Popolazione superiore a 15.000 abitanti		Percentuale nazionale
	U	D	U	D	
Sindaco	6.028 (86)	983 (14)	603 (90)	65 (10)	14%
Commissario prefettizio	9 (100)	0 (0)	2 (100)	0 (0)	
Commissario straordinario	86 (100)	0 (0)	25 (100)	0 (0)	
Sub commissario prefettizio	1 (100)	0 (0)			

Carica	Popolazione inferiore a 15.000 abitanti		Popolazione superiore a 15.000 abitanti		Percentuale nazionale
	U	D	U	D	
Commissario regionale	1 (100)	0 (0)			
Commissione straordinaria	26 (100)	0 (0)	12 (100)	0 (0)	
Vicesindaco	2.760 (77)	823 (23)	274 (69)	124 (31)	
Vicesindaco non di origine elettiva	124 (69)	57 (31)			
Vicesindaco elettivo in Valle d'Aosta	28 (85)	5 (15)	0 (0)	1 (100)	
Assessore	9.767 (65)	5.189 (35)	2.172 (63)	1.261 (37)	35%
Assessore non di origine elettiva	1.157 (62)	711 (38)	16 (100)	0 (0)	
Assessore supplente	2 (67)	1 (33)			
Vicesindaco supplente non di origine elettiva	1 (100)	0 (0)			
Vicesindaco supplente	7 (88)	1 (22)	1 (100)	0 (0)	
Vicesindaco reggente	18 (86)	3 (14)	5 (100)	0 (0)	
Presidente del consiglio	487 (76)	154 (24)	298 (82)	67 (28)	
Vicepresidente del consiglio	225 (60)	150 (40)	197 (77)	58 (23)	
Delega funzioni da parte del sindaco	288 (74)	99 (26)			
Delega funzioni da parte del sindaco-vicesindaco	327 (75)	110 (25)			
Consigliere	50.029 (70)	20.935 (30)	9.685 (76)	3.012 (24)	29%
Consigliere-candidato sindaco	2.333 (80)	571 (20)	791 (84)	148 (26)	
Consigliere supplente	10 (59)	7 (41)	5 (63)	3 (37)	
Delega funzioni da parte del sindaco-vicesindaco reggente	1 (100)	0 (0)			

Fonte: Ministero dell'Interno, Anagrafe Amministratori Locali e Regionali, 2015
(Statistiche <http://amministratori.interno.it/AmmStat.htm>)

Nonostante i recenti interventi legislativi, si continua ad assistere alla formazione di giunte regionali, provinciali e comunali composte in contraddizione con i principi dettati dall'art. 51 della Costituzione e delle diverse disposizioni contenute in moltissimi statuti di regioni ed enti locali, con cui si impone ai rispettivi organi di vertice (presidenti e sindaci) di garantire un'equilibrata presenza di genere nelle rispettive giunte.

Il livello locale sembra dunque resistere al cambiamento, e il Trentino appare essere un contesto particolarmente più resistente di altri nei confronti della realizzazione della piena cittadinanza tra uomini e donne e dunque della democrazia rappresentativa in senso paritario. Ricordiamo infatti che due mesi prima delle elezioni del maggio 2015, in sede di consiglio regionale venne discussa e stralciata la proposta di introdurre anche in Trentino la doppia preferenza di genere, ovvero la disposizione che mirava a riconoscere valida la seconda preferenza solo se espressa per un candidato di genere diverso rispetto al primo. La proposta era stata (ri)presentata (dopo la mancata approvazione a dicembre 2014 in sede di discussione della legge di riforma dell'ordinamento comunale) dalle consigliere regionali del Pd Ferrari, Borgonovo Re e Plotegher⁷, con il sostegno di rappresentanti del mondo economico e della società civile. Il testo aveva come obiettivo quello di allineare la normativa regionale per le elezioni dei comuni della provincia di Trento a quella delle altre regioni ordinarie, prevedendo l'introduzione di una seconda misura di azione positiva, oltre le quote di genere di lista, per rafforzare la possibilità per le donne di essere elette. La proposta fu bloccata dall'ostruzionismo delle minoranze trentine e altoatesine, rendendo impossibile discutere e approvare il testo entro il mese di febbraio, in tempo per essere applicata alle elezioni del maggio 2015.⁸

Resta dunque aperta la questione di *quando* il Trentino si doterà di strumenti per realizzare la democrazia paritaria, sia tramite nuove norme per le elezioni comunali (di competenza del consiglio regionale, dove il dibattito sulle preferenze di genere verrà ripreso⁹) sia tramite nuove norme per le elezioni provinciali (di competenza del consiglio provinciale, dove l'iter legislativo di due proposte per l'inserimento della preferenza di genere è attualmente in corso¹⁰). Tali strumenti di azione positiva servono a forzare quei sedimentati contesti a monopolio/egemonia maschile al fine di rendere possibile anche per le donne di essere elette con numeri non da mera rappresentanza formale, e cioè tali da permettere alle donne di incidere sui processi decisionali quotidiani (Dahlerup 2005). Le quote di genere nella formazione delle liste delle persone da candidare, assieme alla cosiddetta doppia preferenza di genere, appaiono nel dibattito in corso gli strumenti legali *minimali* per garantire la equa partecipazione di uomini e donne alla vita politica dei comuni.

Una delle finalità delle norme è quella di garantire il vivere insieme di una comunità, incentivando comportamenti virtuosi e punendo i comportamenti disfunzionali per il benessere di quella comunità e dei suoi componenti. E dunque le norme servono anche per disegnare prospettive di sviluppo, incentivando quelli che vengono considerati i buoni comportamenti qualificanti di un/a *good citizen* e dunque portano alla realizzazione di una *good democracy*. Le norme possono dunque incidere

su valori, prassi, consuetudini, in termini più generali sulla cultura. In Trentino (e più in generale in Italia) la necessità delle norme a favore della democrazia paritaria appare viepiù giustificata dalla forte resistenza di una cultura (politica e non solo) maschilista diffusa, che rifiuta di interpretare il ruolo della donna oltre i confini della sfera domestica.¹¹

Note

- 1 Desidero ringraziare Emanuela Baroni e Walter Dorigoni dell'Ufficio elettorale della Regione Trentino-Alto Adige per la collaborazione e il supporto nel mettermi a disposizione testi e materiale di archivio.
- 2 Si segnala che la documentazione presso l'Ufficio elettorale della Regione Trentino-AltoAdige riporta per ogni comune il nome dei/delle consiglieri/e eletti/e la composizione della giunta comunale con indicati gli incarichi di sindaco/a e assessore/a a solo a partire dalle elezioni del 1969; le informazioni relative agli anni precedenti non sono pertanto disponibili a livello di Ufficio elettorale, e la maggior parte dei comuni non dispongono di un proprio archivio storico. Il Comune di Trento è uno dei pochi che nella sezione Statistiche e dati elettorali del sito rende disponibile informazioni a partire dalle elezioni comunali del 1945. www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Statistiche-e-dati-elettorali/Elettorale.
- 3 Corriere del Trentino. <http://trentinocorrierealpi.gelocal.it/trento/cronaca/2012/12/18/news/l-addio-a-pia-borga-la-prima-donna-sindaco-1.6220562> (ultimo accesso in data 14.12.2015).
- 4 Notizie tratte da articolo di Floriana Tagliapietra, in "Camminiamo Assieme", mensile dell'Azione Cattolica trentina, giugno 2009, anno III n. 6, p. 18. www.azionecattolica.trento.it/wp-content/uploads/2015/04/cigiugno09.pdf.
- 5 Si rinvia al sito www.comunivero.it/index.cfm?Graduatoria_province_per_donne_Sindaco&menu=213 (ultimo accesso in data 17.12.2015).
- 6 Dati Istat aggiornati al 01.01.2015, fonte Tuttitalia.it: www.tuttitalia.it/.
- 7 "salto.bz", 08.02.2015. www.salto.bz/de/article/07022015/la-volta-buona-la-doppia-preferenza-di-genere.
- 8 Luisa Maria Patruno, "L'Adige", 12.02.2015.
- 9 "Trentino", 27.09.2015. <http://trentinocorrierealpi.gelocal.it/trento/cronaca/2015/09/27/news/preferenze-rosa-noi-andiamo-avanti-1.12168726>.
- 10 Giornale on line del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, 19.05.2015. www.consiglio.provincia.tn.it/news/giornale-online/articoli/Pages/201505191850.aspx.
- 11 Si ricorda a riguardo l'intervista del sindaco di Cloz al "Trentino", 20.08.2015. <http://trentinocorrierealpi.gelocal.it/trento/cronaca/2015/08/20/news/il-sindaco-di-cloz-le-donne-a-me-piacciono-nel-letto-1.11954595>.

Riferimenti bibliografici

- Brunazzo, Marco (2008). Sindaci, consigli comunali e leggi elettorali. Uno studio sul caso trentino, relazione presentata al convegno internazionale “Qualità della democrazia, partecipazione e governance”, Trento (Italia), Provincia Autonoma, 23-24 maggio 2008
- Brunazzo, Marco/Fabbrini, Sergio (2005). La geografia elettorale: l’egemonia democristiana, in: Leonardi Andrea/Pombeni Paolo (a cura di). Storia del Trentino. L’età contemporanea: il Novecento, Bologna: Il Mulino, 255-280
- Brunelli, Giuditta (2010). Donne e politica, Bologna: Il Mulino.
- Cittalia (2013). La rappresentanza di genere nelle amministrazioni comunali italiane, Cittalia Fondazione Anci Ricerche
- Dahlerup, Drude (1988). From a small to a large minority: Women in Scandinavian politics, in: Scandinavian Political Studies, vol. 11 (4), 275-298
- Dahlerup, Drude (2005). Introduction, in: Dahlerup, Drude (a cura di) (2005). Women, Quotas and Politics, London and New York: Routledge, 3-31
- Del Re, Alisa (2004). Quando le donne governano le città, Milano: Franco Angeli
- Donà, Alessia (2014). I diritti delle donne in un paese conservatore, in: Fusaro, Carlo/Kreppel, Amie (a cura di). Politica in Italia 2014. I fatti dell’anno e le interpretazioni, Bologna: Il Mulino, 291-306
- Istat (2014). Annuario statistico italiano 2014, Istituto nazionale di statistica: Roma
- Vingelli, Giovanna (2015). Genere e partecipazione politica. Rappresentanza formale e sostanziale in Italia e in Calabria, in: Magaraggia, Sveva/ Vingelli, Giovanna (a cura di). Genere e partecipazione, Milano: Franco Angeli, 95-112
- Ufficio elettorale della Regione Autonoma Provincia di Trento (1980), Elezioni Comunali 1985 e composizione degli organi. Provincia di Trento
- Ufficio elettorale della Regione Autonoma Provincia di Trento (1985), Elezioni Comunali 1985 e composizione degli organi. Provincia di Trento
- Ufficio elettorale della Regione Autonoma Provincia di Trento (1990), Elezioni Comunali 1990 e composizione degli organi. Provincia di Trento
- Ufficio elettorale della Regione Autonoma Provincia di Trento (1995), Elezioni Comunali 1995 e composizione degli organi. Provincia di Trento

Siti web consultati

Anagrafe Amministratori Locali e Regionali, Statistiche: <http://amministratori.interno.it/AmmStat.htm>
Normativa di riferimento per le elezioni comunali: www.regione.taa.it/elettorale/modulistica.aspx
Processi di fusione dei comuni www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2016/
Risultati elezioni comunali della provincia di Trento, maggio 2015: www.elezionicomunali.tn.it/index1turno.html

Reinhold Gärtner

Frauen in der Tiroler Kommunalpolitik

Women in local politics in Tyrol

Abstract It was only with a considerable time delay that women started becoming actively involved in local politics in Tyrol, making this a very slow and hesitant development.

The first female mayor – Helga Machne in Lienz – took office in 1994. As a result of the elections held on 28 February 2016, the number of women serving as mayors has meanwhile increased to 16, among them Christine Oppitz-Plörer in the federal state's capital of Innsbruck (where the next elections are scheduled for 2018). In the most recent elections, some of these 16 women had already been in office and were successfully re-elected – with outstanding results for both Elisabeth Blanik in Lienz and Hedi Wechner in Wörgl. Nevertheless, there are currently still 263 male (94.3%) compared to just 16 female (5.7%) mayors in Tyrol.

Women are becoming increasingly involved in the state's local councils as well. Currently 762 out of 2.927 councillors are women, which equates to 20.6%. The participation rate is lowest in the district of Landeck (14.4%) and highest in Innsbruck-Land (23.8%). In 13 communities there are still no women represented in the local councils.

In Tyrol's regional political landscape we see a similar picture: Up until 1989, not a single woman was represented in the regional council (Landtag). The first women to become involved in the regional government (Landesregierung) were Elisabeth Zanon and Eva Lichtenberger in 1994. In 2016, however, four (out of eight) members of the regional government and 10 (out of 36) members of the regional council are women.

2013 waren in den Gemeinderäten der 279 Tiroler Gemeinden 16,4 Prozent Frauen (609) und 83,6 Prozent Männer (3.714), elf Bürgermeisterinnen (3,9%) standen ihren 268 männlichen Kollegen gegenüber, in den Gemeindevorständen saßen 81 Frauen (11,9%) und 602 Männer (88,1%) (vgl. Amt der Tiroler Landesregierung 2016). 1992 waren erst 8,1 Prozent der Gemeinderäte und -rätinnen Frauen, 2004 bereits 14,3 Prozent und 2010 16,2 Prozent (Schiestl 2014, 63–64).

Am 28.02.2016 fanden die jüngsten Gemeinderatswahlen in Tirol statt. Neben zahlreichen anderen Fragen war von Interesse, wie nun Frauen bei diesen Wahlen abschneiden würden. Von den insgesamt 545 Kandidatinnen und Kandidaten für das Bürgermeisteramt waren mit 46 etwa 8 Prozent Frauen, von diesen schaffte aber ein Viertel (12) auf Anhieb die Wahl, zwei weitere (Eva Posch in Hall in Tirol und Anemarie Plieseis in Westendorf) zogen ohne absolute Mehrheit, aber auch ohne Stichwahl ins Bürgermeisteramt ein, da ihre Gegenkandidaten nicht zur Stichwahl antraten. Vier weitere Kandidatinnen kamen in die Stichwahl. Vor der Wahl waren elf Bürgermeisterinnen im Amt, sieben wurden wiedergewählt (Beate Reichl in Heiterwang, Elisabeth Blanik in Lienz, Elisabeth Daxauer in Niederndorferberg, Johanna Obojes-Rubatscher in Oberperfuss, Brigitte Lackner in St. Ulrich, Isabella Blaha in Scharnitz und Hedi Wechner in Wörgl); fünf neue Bürgermeisterinnen kamen dazu (Brigitte Praxmarer in Flauring, Heidi Profeta in Gnadenwald, Karina Konrad in Jungholz, Waltraud Zobl in Schattwald und Erika Rogl in Kals) (vgl. Amt der Tiroler Landesregierung 2016a).

Bei der Stichwahl am 13.03.2016 schaffte dann – doch etwas überraschend – Monika Wechselberger in Mayrhofen einen knappen Sieg (51,5%) über ihren Kontrahenten (48,5%). Sie ist damit die erste Bürgermeisterin im Bezirk Schwaz. Die anderen drei Kandidatinnen mussten ihren männlichen Kollegen den Vortritt überlassen. Auch die Anzahl von nunmehr 16 Bürgermeisterinnen (mit Innsbruck) ist neuer Tiroler Rekord. Gleichzeitig ist aber dennoch als Tatsache festzuhalten, dass diese 16 Bürgermeisterinnen lediglich 5,7 Prozent der gesamten Tiroler Bürgermeister/-innen ausmachen.

In zwei Gemeinden gab es reine Frauenlisten – in Hatting kandidierte bereits zum zweiten Mal nach 2010 die Liste „Lebenswertes Hatting“ und in Kundl stellten sich die „Kundler Frauen“ zur Wahl. In Hatting erreichte die Liste drei Mandate (2010 zwei), die Kundler Frauen konnten zwei Sitze erringen.

In Sistrans gibt es – erstmals in Tirol – einen Gemeinderat, in dem mehr Frauen (8) als Männer (7) vertreten sind. Grund dafür ist das Abschneiden der Grünen, die alle vier gewonnenen Mandate mit Frauen besetzen. Bereits 2010 wurden ihre – da-

mals drei – Mandate von Frauen eingenommen. Dazu kommen vier Frauen (von 11) der Liste „Gemeinsam für Sistrans“.

Überragend waren die Ergebnisse der schon amtierenden Bürgermeisterinnen in Lienz und Wörgl. Elisabeth Blanik (SPÖ) konnte in Lienz zum einen mit ihrer Liste zehn von 21 Mandaten erringen (+3), zum anderen wurde sie mit 62,3 Prozent der Stimmen bereits im ersten Wahlgang mit überzeugender Mehrheit zur Bürgermeisterin gewählt. Blanik war bei der ersten Stichwahl 2010 mit 49,89 Prozent knapp ihrem damaligen Kontrahenten im Kampf um das Bürgermeisteramt unterlegen; aufgrund einer ungültigen Ausgabe von Wahlkarten für die Wahl 2010 wurde 2011 vom Verfassungsgerichtshof eine neuerliche Stichwahl angesetzt, bei der Blanik dann 55,3 Prozent erreichen konnte. In Wörgl schaffte Hedi Wechner (SPÖ) 2016 die Wiederwahl. 2010 hatte sie sich mit 51,5 Prozent knapp gegen ihren Gegenkandidaten durchsetzen können, 2016 trat sie mit der Liste „Hedi Wechner“ an (vgl. Otter 2015), konnte die Mandatsanzahl von drei auf neun verdreifachen und mit 54 Prozent die drei anderen Kandidaten für das Bürgermeisteramt sehr deutlich hinter sich lassen.

Die erste Bürgermeisterin in Tirol war 1994 Helga Machne (ÖVP). Machne war ab 1986 im Lienzener Gemeinderat, von 1994 bis 2003 war sie Bürgermeisterin von Lienz und von 2002 bis 2006 Nationalratsabgeordnete. Erste Bürgermeisterin in der Landeshauptstadt Innsbruck war Hilde Zach (2002–2010), ihre Nachfolgerin Christine Oppitz-Plörer ist seit 2010 Innsbrucker Bürgermeisterin. 2012 konnte Oppitz-Plörer die erstmals in Innsbruck durchgeführte Bürgermeisterdirektwahl für sich entscheiden.

Österreichweit lag Tirol damit nicht im Spitzenfeld: Bereits 1948 gab es eine Bürgermeisterin im niederösterreichischen Gloggnitz (Kreszentia Hölzl). Dann allerdings dauerte es bis 1982, als in Burgenland (Ernestine Schütz in Bruckneudorf) eine Frau zur Bürgermeisterin gewählt wurde. Tirol folgte erst im Jahre 1994, als Helga Machne in Lienz Bürgermeisterin wurde.

Tab. 1: Pionierinnen im Amt der Bürgermeisterin

Jahr	Bundesland	Gemeinde	Bürgermeisterin	Fraktion
1948	Niederösterreich	Gloggnitz	Kreszentia Hölzl	SPÖ
1982	Burgenland	Bruckneudorf	Ernestine Schütz	SPÖ
1982	Oberösterreich	Ohlsdorf	Johanna Preinstorfer	ÖVP
1989	Steiermark	St. Lorenzen bei Scheifling	Adelheid Springer	ÖVP
1990	Kärnten	Ludmannsdorf	Stefanie Quantschnig	SPÖ

Jahr	Bundesland	Gemeinde	Bürgermeisterin	Fraktion
1994	Tirol	Lienz	Helga Machne	ÖVP
1998	Vorarlberg	Bezaun	Anna Franz	ÖVP
2004	Salzburg	Leogang	Helga Hammerschmied-Rathgeb	SPÖ
		Lofer	Bettina Mitterer	ÖVP
		Stuhlfelden	Sonja Ottenbacher	ÖVP
-	Wien*	-	-	-

* Wien tritt als Gemeinderat und als Landtag zusammen.
Quelle: Schiestl 2010, 43

In den Tiroler Gemeinderäten sind nach dem 28.02.2016 Frauen folgendermaßen vertreten (ohne Innsbruck und Gramais¹):

Tab. 2: Frauen in den Gemeinderäten nach Bezirken

Politischer Bezirk		absolut	Prozent
Imst	Männer	271	81,1%
	Frauen	63	18,9%
Innsbruck Land	Männer	687	76,2%
	Frauen	214	23,8%
Kitzbühel	Männer	227	77,7%
	Frauen	65	22,3%
Kufstein	Männer	346	78,6%
	Frauen	94	21,4%
Landeck	Männer	322	85,6%
	Frauen	54	14,4%
Lienz	Männer	327	80,0%
	Frauen	82	20,0%
Reutte	Männer	335	80,1%
	Frauen	83	19,9%
Schwaz	Männer	412	79,4%
	Frauen	107	20,6%
Gesamt	Männer	2.927	79,4%
	Frauen	762	20,6%

Daten vom 29.02.2016 ohne Vorzugsstimmen bzw. mögliche Verzichtserklärungen
Quelle: Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Gemeinden

Die Gemeinden im politischen Bezirk Landeck hinken mit lediglich 14,4 Prozent Frauenanteil deutlich nach, selbst in den Gemeinden des Spitzenreiters Innsbruck-Land ist aber nur knapp ein Viertel der Gemeinderäte und -rätinnen weiblich. Dennoch sind die 20,6 Prozent eine merkbare Steigerung zu den 16,4 Prozent von 2013.

Allerdings gibt es auch noch Gemeinden, die nach wie vor Gemeindevertretungen ohne Frauen haben: Sams (Bezirk Imst); Faggen, Fiss, Ischgl, Kauns (Bezirk Landeck); Anras, Strassen (Bezirk Lienz); Elbigenalp, Nesselwängle, Stanzach (Bezirk Reutte); Gerlosberg, Hart im Zillertal, Stummerberg (Bezirk Schwaz).

Frauen hatten es auch in der Tiroler Landespolitik nicht so leicht, sie waren lange Zeit sehr deutlich unterrepräsentiert. Bis 1989 war maximal eine Frau im Landtag vertreten (häufig allerdings gar keine), erst 1989 waren es fünf, 1999 sieben, 2003 elf, 2008 neun und seit 2013 sind es elf (Schiestl 2014, 63). Die ersten Frauen in einer Landesregierung waren 1994 Elisabeth Zanon (ÖVP, 2008 schied sie aus der Landespolitik aus) und Eva Lichtenberger (Grüne, 1994–1999), Christa Gangl (SPÖ) kam 1999 in die Landesregierung (sie blieb bis 2006), 2003 folgte Anna Hosp (ÖVP, bis 2008), 2008 kamen Beate Palfrader und Patrizia Zoller-Frischauf (beide ÖVP) und 2013 die beiden Grünen Christine Baur und Ingrid Felipe. Felipe ist gleichzeitig die erste LH-Stellvertreterin. In der aktuellen Landesregierung sind damit 50 Prozent Frauen (4 von 8). Aktuelles Negativbeispiel für Partizipation von Frauen in einer Landesregierung ist Oberösterreich: 1995 war erstmals eine Frau in der oberösterreichischen Landesregierung vertreten (die mittlerweile verstorbene, erste Nationalratspräsidentin Barbara Prammer), nach 20 Jahren war damit wieder Schluss: Nach der Wahl 2015 wurde eine Landesregierung gebildet, die gänzlich ohne Frauen auskommt.

PS: Wie mit Frauen umgegangen werden kann, die sich in der Männerdomäne Bürgermeisteramt versuchen wollen, zeigt ein aktuelles Beispiel aus Vorarlberg: „Egg bekommt wieder eine Bürgermeisterin. Die Bürgermeisterin nachfolge in der Gemeinde Egg ist geklärt. Bei einer Sitzung der Egger und Großdorfer Liste wurde am Montag die karenzierte Volksschullehrerin Carmen Willi einstimmig zur Bürgermeisterkandidatin gewählt“, war am 01.03.2016 zu lesen (ORF Vorarlberg 2016).

Die Euphorie sollte bald gedämpft werden. Nach „verletzenden anonymen und medialen Angriffen“ sehe sich Willi aber außerstande, tatsächlich für das Amt zu kandidieren, berichtete am 04.03.2016 „Vorarlberg Online“.

Anmerkungen

- 1 In Gramais gab es weder Listen noch Bürgermeisterkandidatinnen/-kandidaten, deshalb auch keine Wahl. In Innsbruck wird turnusmäßig wieder 2018 gewählt.

Literaturverzeichnis

- Amt der Tiroler Landesregierung (2016). Partizipation von Frauen, www.tirol.gv.at/gesellschaft-soziales/frauen/themen/frauenwaehlen/partizipation-von-frauen/ (15.03.2016)
- Amt der Tiroler Landesregierung (2016a). Land Tirol – Wahlen. Aktuelle und vergangene Wahlergebnisse, <https://wahlen.tirol.gv.at/> (15.03.2016)
- ORF Vorarlberg (2016). Egg bekommt wieder eine Bürgermeisterin, <http://vorarlberg.orf.at/news/stories/2760479/> (15.03.2016)
- Otter, Wolfgang (2015). SPÖ Wörgl fliegt aus Gemeinderat, in: *Tiroler Tageszeitung*, 29.02.2016
- Schiestl, Gisella (2010). Frauen in der Kommunalpolitik. Tirol als Vorreiter und Nachzügler, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), *Politik in Tirol. Jahrbuch 2010*, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 41–59
- Schiestl, Gisella (2014). Frauenpolitik – Frauen in der Politik, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), *Politik in Tirol. Jahrbuch 2014*, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 59–80
- Vorarlberg Online (2016). Egg ohne Bürgermeister: Carmen Willi zieht nach Angriffen Kandidatur zurück, www.vol.at/willi-zieht-nach-angriffen-kandidatur-zurueck/4643258 (15.03.2016)

Verena Wisthaler

Politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in den Südtiroler Gemeinden*

The political participation of persons with a migration background in South Tyrolean municipalities

Abstract This article evaluates the possibilities that persons with a migration background have in South Tyrol with regard to participating in the political life of the municipality in which they reside. The article looks at EU citizens, who are allowed to vote and also stand for elections at the municipal level, as well as at third country nationals (TCNs). In Italy, TCNs are excluded from traditional forms of political participation at all levels. Since, however, political participation is considered an important aspect in the overall process of integration, alternative forms of participation such as consultative committees have been established, especially at the local level. Yet while these committees provide an alternative to political participation, they nevertheless face a number of barriers and have several disadvantages.

This article evaluates various possibilities for political participation, ranging from elections to the municipal council for EU citizens to alternative forms of consultative committees and working groups on integration for TCNs.

First, the article assesses how many non-Italian citizens ran for office in the 2015 municipal elections, and how many were elected. I show that although a substantial number of non-Italian citizens stood for election, only very few were ultimately elected into office. Moreover, most of the non-Italian citizens were nationals from either neighbouring Austria or Germany. Second, the article analyses which context favours the establishment of alternative forms of political participation for TCNs. Based on data from a survey conducted by the author in 2016, I set out by arguing that the size of a municipality's population as well as the share of its respective immigrant population impact the number of possibilities for political participation available to TCNs.

Finally, the article compares the added value of alternative forms of political participation such as consultative committees and working groups on integration. By analysing the consultative

committees in Bozen/Bolzano and Meran/Merano and the working group on integration in Brixen/Bressanone, the article highlights that although these alternative forms of political participation are an important aspect for TCNs and certainly foster integration, they cannot substitute the general right to vote.

1. Einleitung

2015 waren 381.309 Südtirolerinnen und Südtiroler aufgerufen, ihren politischen Willen im Rahmen der Gemeinderatswahlen kundzutun und somit am politischen Leben in ihrer Gemeinde teilzunehmen. 2015 leben auch 46.045 Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft in Südtirol. Das sind 8,9 Prozent der Bevölkerung (ASTAT 2015).

Die Möglichkeit, an den Gemeinderatswahlen teilzunehmen, hängt aber maßgeblich von der Staatsangehörigkeit bzw. vom rechtlichen Status der Person ab. Grundsätzlich gilt für die Autonome Provinz Bozen wie auch für andere europäische Staaten und Regionen das aktive und passive Wahlrecht nur für die eigenen Staatsbürger und für die ihnen gleichgestellten EU-Bürger. Rund ein Drittel der 46.045 Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft, die in Südtirol leben, sind EU-Bürger und somit für Wahlen auf Gemeindeebene sowie Wahlen zum Europäischen Parlament den italienischen Staatsbürgern gleichgestellt (Art. 22 AEUV). Für die Wahlen in der Autonomen Provinz Bozen müssen italienische Staatsbürger sowie EU-Bürger zudem eine ununterbrochene vierjährige Ansässigkeit in der Region Trentino-Südtirol vorweisen (Art. 63 und Art. 25 Abs. 4 Autonomiestatut). Für das passive Wahlrecht gilt diese Ansässigkeitsklausel nicht.

Zwei Drittel der in Südtirol lebenden Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft sind Drittstaatenangehörige und bleiben somit von der Möglichkeit ausgeschlossen, aktiv oder passiv das politische Leben in der eigenen Gemeinde mitzubestimmen (ASTAT 2015). Dass eine Teilnahme am politischen Leben von diesen Personen mit Migrationshintergrund gewünscht wäre, zeigt eine von der Europäischen Akademie durchgeführte Studie, bei der 66 Prozent der befragten Migranten angeben, dass sie „gerne bei Gemeinde- oder Landtagswahlen wählen“ würden, jedoch nur 20 Prozent der Befragten möchten auch gewählt werden können (Medda-Windischer et al. 2011, 55).

Die Teilnahme am politischen Leben einer Gemeinschaft auf allen Regierungsebenen wird sowohl von der Europäischen Kommission für ein Gelingen des Integrationsprozesses als notwendig erachtet (Mitteilung der Kommission 2005) als auch

vom Rat für Justiz und Inneres in den im November 2004 herausgegebenen Gemeinsamen Grundprinzipien zur Integration (Rat für Justiz und Inneres 2004) für eine gelingende Integrationspolitik hervorgehoben.

Zudem hat 1992 der Europarat im Rahmen der Konvention Nr. 144 zur „Partizipation von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene“ (Europarat 1992, CETS Nr. 144) mögliche Formen der Teilhabe aufgezeigt. Neben den individuellen Rechten wie der freien Meinungsäußerung und der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Kap. A, Artt. 3 und 4) listet der Europarat auch das Stimmrecht auf kommunaler Ebene (Kap. C, Artt. 6 und 7) sowie beratende Ausschüsse und Gremien zur Vertretung von ansässigen Ausländern auf kommunaler Ebene (Kap. B, Art. 5) auf. Italien hat diese Konvention zwar am 26.05.1994 ratifiziert und am 01.05.1997 ist sie in Kraft getreten, allerdings beschränkt sich der italienische Staat in seiner Anwendung auf die Kapitel A und B. Somit muss das Stimmrecht für ansässige Ausländer auf Gemeindeebene nicht gewährt werden.

Durch alternative Partizipationsformen wie etwa beratende Ausschüsse – oft auch Integrations- oder Ausländer-Beiräte genannt – oder auch Arbeitsgruppen können Regionen und Gemeinden diese fehlende Partizipationsmöglichkeit für Drittstaatenangehörige zwar nicht gänzlich ersetzen, bieten jedoch eine alternative Einbindung in die Entscheidungsprozesse innerhalb einer Gemeinde an.

Dieser Artikel zeigt die unterschiedlichen Möglichkeiten auf, die Drittstaatenangehörige derzeit (Stand 2015) haben, um am politischen Leben in den Südtiroler Gemeinden teilzunehmen. Der Beitrag konzentriert sich auf Formen der alternativen politischen Partizipation für Personen mit nicht-italienischer Staatsbürgerschaft, sowie deren konkrete Anwendung sowohl auf der Ebene der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol als auch in ausgewählten Südtiroler Gemeinden.

2. Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in Südtiroler Gemeinden

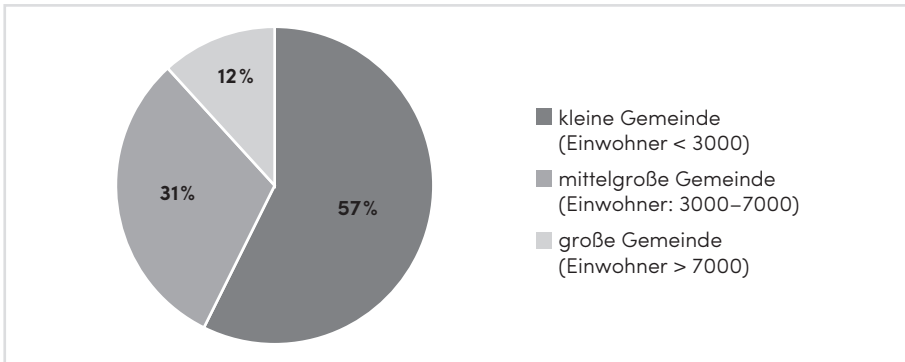
2015 erfasst das Institut für Minderheitenrecht der EURAC die unterschiedlichen Möglichkeiten, die sich Personen mit Migrationshintergrund in den Südtiroler Gemeinden bieten, um aktiv am politischen Leben in der Wohnsitzgemeinde teilzunehmen (vgl. Wisthaler/Mitterhofer 2016)¹. Dabei wird untersucht, ob sich die Größe der Gemeinde – gemessen an der Wohnbevölkerung – sowie der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund positiv auf die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten in der Gemeinde auswirken.²

68 von 116 Gemeinden haben an der Umfrage teilgenommen. Abbildung 1 und 2 zeigen die Verteilung der Gemeinden gemäß Wohnbevölkerung beziehungsweise bezüglich ihres Anteils von Personen mit Migrationshintergrund, Abbildung 3 sammelt beide Informationen.

In drei Viertel (76,5 Prozent bzw. 52 Gemeinden) der 68 Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben, gibt es keine Möglichkeit der politischen Partizipation für Drittstaatenangehörige. Das heißt, in diesen Gemeinden gibt es weder einen Ausländerbeirat noch eine Arbeitsgruppe oder einen Beirat für Integration, an dem Personen mit Migrationshintergrund teilnehmen, weiters sind diese auch nicht aktiv in politischen Parteien tätig oder Teil des Gemeinderates.

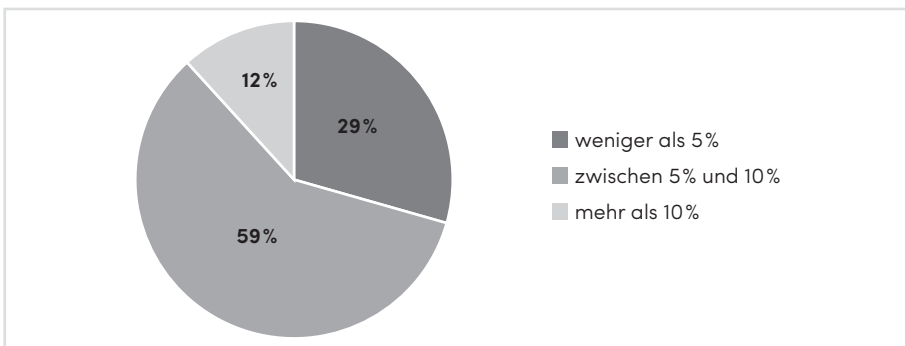
In rund einem Viertel (23,5 Prozent bzw. 16 Gemeinden) der 68 Gemeinden gibt es hingegen mindestens eine dieser Möglichkeiten (siehe Abb. 4).

Abb. 1: Verteilung gemäß Wohnbevölkerung



Quelle: ASTAT 2015b, 91. Bearbeitung: Agnieszka Stawinoga, EURAC.

Abb. 2: Verteilung gemäß Anteil von Personen mit Migrationshintergrund

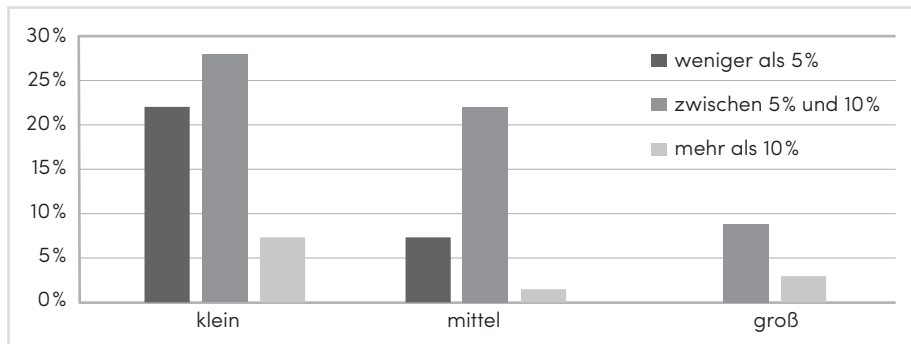


Quelle: ASTAT 2015a, Ausländische Wohnbevölkerung. Bearbeitung: Agnieszka Stawinoga, EURAC.

Hinsichtlich der Variable „Vorhandensein und Nicht-Vorhandensein“ mindestens einer Möglichkeit zur politischen Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund³ in den Gemeinden können wir bestätigen, dass zum Signifikanzniveau 0,05 eine Abhängigkeit zwischen dem Vorhandensein bzw. Nicht-Vorhandensein einer Möglichkeit zur politischen Partizipation und dem prozentuellen Anteil an Personen mit Migrationshintergrund in den Gemeinden existiert.⁴ Somit kann bestätigt werden, dass ein höherer prozentueller Anteil an Personen mit Migrationshintergrund die Chancen erhöht, dass eine Gemeinde auch eine Möglichkeit zur politischen Teilhabe für Personen mit Migrationshintergrund anbietet.

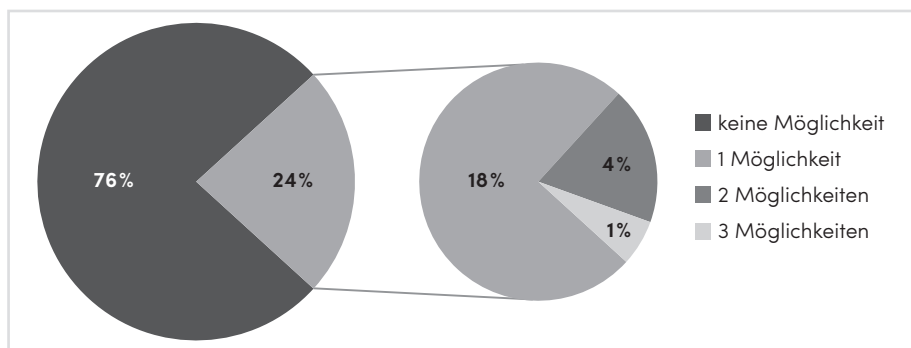
Hinsichtlich der Variable „Vorhandensein und Nicht-Vorhandensein“ mindestens einer Möglichkeit zur politischen Partizipation von Personen mit Migrationshinter-

Abb. 3: Verteilung gemäß Wohnbevölkerung und Anteil von Personen mit Migrationshintergrund



Quelle: Wisthaler und Mitterhofer 2016. Bearbeitung: Agnieszka Stawinoga, EURAC.

Abb. 4: Überblick über die Möglichkeiten der politischen Teilhabe für Personen mit Migrationshintergrund in Südtiroler Gemeinden



Quelle: Wisthaler und Mitterhofer 2016. Bearbeitung: Agnieszka Stawinoga, EURAC.

grund in den Gemeinden können wir bestätigen, dass zum Signifikanzniveau 0,05 eine Abhängigkeit zwischen dem Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein einer Möglichkeit zur politischen Partizipation und der Größe der Bevölkerung der Gemeinde zwischen kleinen und mittleren sowie zwischen kleinen und großen Gemeinden existiert. Allerdings gibt es keine Abhängigkeit zwischen mittleren und großen Gemeinden.⁵ Ebenso kann bestätigt werden, dass sich die Größe der Gemeinde, gemessen an der Bevölkerungszahl, positiv darauf auswirkt, ob es in einer Gemeinde Möglichkeiten der politischen Teilhabe für Personen mit Migrationshintergrund gibt oder nicht.

Um zu untersuchen, ob es signifikante Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeinden (unterteilt nach Größe der Wohnbevölkerung sowie nach Prozentanteil an Personen mit Migrationshintergrund in der Bevölkerung) hinsichtlich der Anzahl an Möglichkeiten der politischen Partizipation gibt, wurde der Kruskal-Wallis-Test (H-Test) verwendet. Anhand der Ergebnisse des Tests können wir bestätigen, dass es zum Signifikanzniveau 0,05 einen Unterschied hinsichtlich der Anzahl an Möglichkeiten bezüglich der Größe der Bevölkerung sowie bezüglich des prozentuellen Anteils an Personen mit Migrationshintergrund gibt. Hinsichtlich der Größe der Bevölkerung bieten im Allgemeinen große Gemeinden mehr Möglichkeiten der politischen Partizipation, gefolgt von mittleren Gemeinden. In kleinen Gemeinden gibt es erwartungsgemäß wenige bis keine Möglichkeiten der politischen Partizipation für Personen mit Migrationshintergrund. Hinsichtlich des prozentuellen Anteils an Personen mit Migrationshintergrund gemessen an der gesamten Wohnbevölkerung bieten im Allgemeinen die Gemeinden, in denen dieser Anteil mehr als 10 Prozent beträgt, mehr Möglichkeiten der politischen Partizipation, gefolgt von Gemeinden mit einem Anteil von 5 bis 10 Prozent an Personen mit Migrationshintergrund in der gesamten Wohnbevölkerung. Gemeinden, in denen dieser Anteil weniger als 5 Prozent beträgt, bieten hingegen sehr wenige bis gar keine Möglichkeiten der politischen Partizipation für Personen mit Migrationshintergrund.⁶

In den folgenden Teilen des Beitrages wird zuerst aufgezeigt, wie viele Personen mit Migrationshintergrund an den Gemeinderatswahlen 2015 teilgenommen haben oder in den Gemeinderat gewählt wurden. Anschließend werden alternative Formen der politischen Partizipation in ausgewählten Gemeinden vorgestellt.

3. Direkte politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund bei den Gemeinderatswahlen 2015

Auf den Listen zu den Gemeinderatswahlen 2015 konnte man vermehrt Kandidaturen von Personen mit Migrationshintergrund beobachten, die entweder die italienische Staatsbürgerschaft erworben hatten oder EU-Bürger sind (vgl. Helfer 2015). Tabelle 1 gibt einen Überblick über jene Gemeinden, in denen sich Personen, die nicht in Italien geboren wurden, für ein Amt im Gemeinderat zur Wahl stellten, sowie über den Erfolg derselben. Die Liste erfasst nicht die sogenannte zweite Generation bzw. Personen, die in Italien geboren wurden, deren Eltern allerdings aus einem anderen Land nach Italien eingewandert sind.

Tab. 1: Überblick über die Präsenz und den Wahlerfolg von Personen, die nicht in Italien geboren wurden, bei den Gemeinderatswahlen 2015

Gemeinde	Kandidat/-in in einem EU-Land geboren (nicht Italien)	Kandidat/-in in einem Nicht-EU-Land geboren	davon effektiv in den Gemeinderat gewählt
Algund		Schweiz (2), Rumänien (1)	1
Andrian	Deutschland (1)		1
Auer	Deutschland (1)	Mazedonien (1)	0
Bozen (Gemeinderat aufgelöst)	Deutschland (2), Tschechische Republik (6), Frankreich (2)	Schweiz (5), Ecuador (1), Albanien (1), Marokko (1), Ägypten (1), Tunesien (1), Iran (1)	k. A.
Branzoll	Deutschland (1), Österreich (1), Kroatien (1)		1
Brenner	Großbritannien (1), Österreich (1)		0
Brixen	Deutschland (3), Tschechische Republik (1), Österreich (1)	Albanien (2), Ecuador (1)	0
Enneberg		Schweiz (1)	0
Eppan	Österreich (1)		0
Feldthurns	Österreich (1)		0
Franzensfeste		Marokko (1)	0
Freienfeld	Österreich (1)		0
Gargazon	Deutschland (1)	Schweiz (1)	0
Innichen	Deutschland (1), Österreich (1)		0
Kaltern	Deutschland (2), Tschechische Republik (1)		0
Klausen	Deutschland (2)		0

Gemeinde	Kandidat/-in in einem EU-Land geboren (nicht Italien)	Kandidat/-in in einem Nicht-EU-Land geboren	davon effektiv in den Gemeinderat gewählt
Leifers	Deutschland (2), Tschechische Republik (4)	Bangladesch (2), Irak (1), Kosovo (2)	0
Mals		Schweiz (1)	0
Margreid	Deutschland (1)		0
Meran	Deutschland (4), Österreich (3), Spanien (2), Tschechische Republik (2), Frankreich (1)	Senegal (2), Schweiz (1), Usbekistan (1)	0
Nals	Österreich (1)		1
Naturns	Österreich (1)		0
Neumarkt	Deutschland (1)	Ägypten (1), Marokko (1)	1
Niederdorf	Österreich (2)		1
Olang	Österreich (1)		1
Pfatten	Tschechische Republik (2), Österreich (1)	Kosovo (1)	2
Plaus	Deutschland (1)	Schweiz (1)	1
Prad	Deutschland (4), Österreich (1)		2
Prags	Deutschland (1)	Schweiz (1)	1
Riffian	Deutschland (1)		0
Ritten		Kosovo (1)	0
Salurn		Marokko (1)	0
Sand in Taufers	Österreich (1)		0
Schlanders	Österreich (1), Deutschland (1), Tschechische Republik (1)	Albanien (1)	1
Sexten	Österreich (1)		1
St. Lorenzen	Österreich (1)		1
St. Martin in Passeier	Deutschland (1)		1
Sterzing	Österreich (4), Niederlande (1), Deutschland	Irak (1), Schweiz (1)	3
Terenten	Deutschland (1)		0
Terlan	Deutschland (1), Österreich (1)		1
Dorf Tirol	Österreich (1)		1
Toblach	Deutschland (2)		0
Vintl	Österreich (1)		0
Wolkenstein	Österreich (1)		0

Quelle: Eigene Ausarbeitung

Es zeigt sich, dass in 44 der 109 Gemeinden, in denen 2015 ein neuer Gemeinderat gewählt wurde, Personen auf den Wahllisten standen, die nicht in Italien geboren wurden. Allerdings wurden nur in 18 Gemeinden Personen, die nicht in Italien geboren wurden, auch in den Gemeinderat gewählt. Der Großteil dieser Personen kommt allerdings aus den Nachbarländern Deutschland, Österreich und Schweiz.

4. Alternative Formen der politischen Partizipation in den Südtiroler Gemeinden

Europaweit haben sich seit den 1960er- und 1970er-Jahren und in Italien ab dem Jahre 1986 die sogenannten „Consulte“ oder beratende Komitees gebildet (Atanasio 2005, 28). Dies wurde auch durch die in Straßburg am 5. Februar 1992 erlassene Konvention des Europarates über die „Teilnahme der Ausländer/-innen am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene“, die von Italien ratifiziert und mit Gesetz Nr. 203 vom 8. März 1994 umgesetzt wurde, verstärkt angeregt. Auch die Autonome Provinz Bozen fördert, wie im Landesintegrationsgesetz, Art. 6.10 vermerkt, „die Errichtung von Beiräten in den Gemeinden und Bezirksgemeinschaften“. Es bleibt allerdings unklar, wie diese Förderung zu verstehen ist.

4.1 Ausländerbeiräte auf Gemeindeebene

In Südtirol waren es die Gemeinden Bozen und Meran, die 2003 jeweils den „Gemeindebeirat der in Bozen/Meran ansässigen Nicht-EU Bürger/-innen und staatenlosen Bürger/-innen“ einrichteten⁷, um den Gemeinderat, den Gemeindeausschuss, die Ratskommissionen und Stadtviertelräte sowie den Bürgermeister in Angelegenheiten die Migration betreffend zu beraten und eigene Vorschläge diesbezüglich vorzubringen. (Satzung Bozen 2015, Art. 2; Satzung Meran 2008, Art. 2) Gleichzeitig legen die Gemeinden fest, dass zu den Aufgaben des Beirates auch die Organisation und Durchführung von Veranstaltungen zur Förderung der Integration und der Nicht-Diskriminierung sowie die Weitergabe von Informationen an Nicht-EU-Bürger/-innen über deren rechtliche Lage bezüglich Immigration und Integration aber auch bezüglich Schulbildung, Gesundheit, Arbeitsmarkt sowie alle anderen für den Integrationsprozess relevanten Bereiche gehören. Um diesen Aufgaben gerecht zu werden, gliedert sich der Beirat in Bozen z. B. in folgende Arbeitsgruppen: Kommission für Chancengleichheit; soziale Eingliederung und Vereine; Familie, Jugend

und Freizeit; Handelsgewerbe, Wirtschaftstätigkeiten und Wohnbau; Bildung, Weiterbildung und Arbeit. Auch der Beirat in Meran kann sich in unterschiedliche Arbeitsgruppen aufteilen. Zu den Aufgaben beider Beiräte gehört auch die Organisation und Durchführung von Informationskampagnen und von Momenten des Austausches zwischen allen Bürgern der Städte:

„Man wollte damit eine Anlaufstelle schaffen – einen offiziellen Ansprechpartner, der eine Verbindung zwischen den Bedürfnissen und Erwartungen der ausländischen Mitbürger und den Bedürfnissen und Erwartungen der Bürger im Allgemeinen sein soll“. (Meraner Nachrichten 2009)

Die Beiräte werden jeweils für vier bzw. fünf Jahre⁸ von allen in der jeweiligen Stadt im Einwohner/-innenregister eingetragenen volljährigen Personen gewählt, die entweder staatenlos oder im Besitz einer Staatsangehörigkeit eines Nicht-EU-Staates sind, wobei in Meran eine rechtmäßige Aufenthaltsdauer von mindestens einem Jahr erforderlich ist, um das Wahlrecht in Anspruch zu nehmen. Dieselben Voraussetzungen müssen auch jene Kandidaten erfüllen, die sich zur Wahl stellen. War die Wahlbeteiligung bei den ersten Wahlen für die Ernennung des Beirates noch zufriedenstellend, so sank diese bei der zweiten Wahl von 43,8 Prozent auf 25,8 Prozent in Bozen und von 27,6 Prozent auf 22 Prozent in Meran (ASTAT 2004 und 2009).

Dies deutet auf eine Unzufriedenheit bei den Wahlberechtigten hin, die in den Beiräten ein sehr schwaches Gremium sehen, das wenig Einfluss auf die Politiken in der Stadt nehmen kann. Dies wird einerseits dadurch vermittelt, dass der Beirat in beiden Städten eine nur beratende Funktion einnimmt, das heißt, dass die Beschlüsse, die der Beirat fasst, nicht bindend sind (Satzung Meran 2008, Art. 9). Andererseits ist auch das erschwerte Verfahren zur Teilnahme an den Sitzungen des Gemeinde- bzw. Stadtrates ein Grund dafür: In Meran hat der Beiratsvorsitzende das Recht, „an den Sitzungen teilzunehmen und sich zu Wort zu melden, allerdings ohne Stimmrecht“, wenn er von der Gemeindeverwaltung eingeladen wird, an jenen Sitzungen teilzunehmen, die sich mit Themen den Integrationsprozess betreffend beschäftigen (Satzung Meran 2008, Art. 2). In Bozen hingegen wird der Beiratsvorsitzende zwar über jede Einberufung der Ratskommissionen sowie des Gemeinderats und der Stadtviertelräte informiert, er muss aber „mit einem begründeten Gesuch bezüglich eines Punktes oder mehrerer Punkte der Tagesordnung [...] einen schriftlichen Antrag für die Teilnahme stellen, jedoch nur um sich in die Diskussion einzuschalten und ohne Stimmrecht“ (Satzung Meran 2008, Art. 2), wobei der Vorsitzende des betreffenden Gremiums über das Gesuch entscheidet. Beide Beiräte können auch schriftlich Treffen mit dem Bürgermeister, den Stadtratsmitgliedern,

Ratskommissionen und Stadtviertelräten beantragen und beide Beiräte müssen einmal jährlich im Gemeinderat über die Tätigkeiten berichten.

Der erschwerte Austausch zwischen dem Beirat und den Organen der Gemeinde hat immer wieder zu Unstimmigkeiten zwischen den Vertretern der Beiräte und den Vertretern der einzelnen Organe geführt, wobei von den Beiräten selbst vor allem ihre schwache Stellung hervorgehoben wird.⁹ Attanasio und Pallaver argumentieren, dass diese Unstimmigkeiten vor allem daraus resultieren, dass die Gemeinden die Einrichtung der Beiräte als Endpunkt, die Beiräte sich selbst jedoch erst als Startpunkt zur erweiterten Teilnahme am öffentlichen und politischen Leben sehen (Attanasio/Pallaver 2011, 214).

4.2 Arbeitsgruppen zum Thema „Integration“

Die Gemeinden Brixen und Salurn schlugen einen anderen Weg ein, um Migranten eine alternative Form der Teilnahme am Gemeindeleben zu ermöglichen. In beiden Gemeinden wurden 2010 Arbeitsgruppen zum Thema Integration ins Leben gerufen, die sich sowohl aus Personen mit Migrationshintergrund wie auch aus Vertretern der Öffentlichkeit (politische Parteien, Vereine, Gewerkschaften usw.) zusammensetzten.¹⁰ Beide Arbeitsgruppen liegen nach den Gemeinderatswahlen 2015 und dem damit einhergegangenen politischen Wechsel allerdings auf Eis. Im Gegensatz zu den Beiräten in Bozen und Meran, die nur jenen Personen mit einer Staatsbürgerschaft aus einem Nicht-EU-Staat offen stehen, waren in den Arbeitsgruppen in Salurn und Brixen neben Drittstaatenangehörigen auch EU-Bürger mit italienischer Staatsbürgerschaft vertreten. Die Arbeitsgruppe in Brixen stand weiters allen Interessierten offen und die Aufnahme von neuen Mitgliedern, die sich in diesem Bereich einbringen wollten, war jederzeit möglich, „um möglichst viele Bürger/-innen der Stadt in den Integrationsprozess einzubinden und um das Zusammenleben zu fördern“, wie die Vorsitzende der Arbeitsgruppe 2013 betonte.¹¹ Diese Arbeitsgruppe in Brixen traf sich monatlich, um über Fortschritte und Probleme des Zusammenlebens zwischen den verschiedenen in der Gemeinde ansässigen Gruppen zu diskutieren und berichtete einmal jährlich dem Gemeinderat über die Tätigkeiten. Obwohl auch diese Arbeitsgruppe keinen direkten Einfluss auf die Gemeindepolitik hatte und „dem Stadtrat und dem Bürgermeister bei der Integrationsarbeit in der Gemeinde Brixen beratend und mitgestaltend zur Seite stehen soll“,¹² so wurde sie in Brixen doch von jener Stadträtin geleitet, der auch die Kompetenzen im Bereich Integration zugewiesen wurden. Die Gemeinde Brixen hatte somit südtirolweit von

2010 bis 2015 die einzige Stadträtin, deren Mandat explizit auch den Integrationsprozess mit einschließt, wobei dieses Mandat jedoch an kein Budget gebunden war, was die Arbeit der Stadträtin erheblich erschwerte.¹³ Allerdings konnten durch die Verknüpfung von Arbeitsgruppe und Stadträtin die Ergebnisse und Diskussionen der Arbeitsgruppe direkt in den Stadtrat gebracht werden. Gleichzeitig hängt es jedoch damit auch vom persönlichen Engagement und der Motivation des zuständigen Stadtrates ab, ob das in der Arbeitsgruppe Diskutierte auch weiter verfolgt wird.

Derzeit wird in Brixen im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde Brixen und der Koordinierungsstelle für Integration der Autonomen Provinz über die Wiederaufnahme der Arbeit der Arbeitsgruppe diskutiert bzw. wird die Einsetzung eines „Beirates für Integration“ angedacht. Eine ähnliche Entwicklung kann man derzeit in der Gemeinde Bruneck beobachten, wobei der Gemeindevorstand mit Beschluss Nr. 563 vom 30.11.2015 den „Beirat für Integration und Migration“ bereits eingesetzt hat. Der Beirat setzt sich, ähnlich wie die vorherigen Arbeitsgruppen in Brixen und Salurn, aus Menschen mit Migrationshintergrund sowie Vertretern von für den Integrationsbereich wichtigen Institutionen und Lebensbereichen zusammen. Eine Geschäftsordnung regelt die Arbeitsweise des Beirates sowie seine Hauptaufgaben, die in der Beratung der Stadträtin für Integration sowie in der Durchführung von „Sensibilisierungs- und bewusstseinsbildenden Maßnahmen“ (Geschäftsordnung Bruneck 2015, Art. 3.1.a) liegen.

5. Schlussbemerkungen

Ziel dieses Beitrages ist es, die Rolle der Südtiroler Gemeinden im Politikfeld Integration zu beleuchten, wobei erstens aufgezeigt wurde, dass den Gemeinden aufgrund der italienischen Verfassung und insbesondere aufgrund des Autonomiestatus ein breiter Handlungsspielraum zur Verfügung steht, um in diesem Bereich aktiv zu werden. Andererseits zeigen die Ausführungen aber auch, dass sich die Gemeinden nur zögerlich an dieses Politikfeld wagen. Einerseits zeigt die 2015 von der EURAC durchgeführte Umfrage, dass nur in 16 von 68 Gemeinden eine Möglichkeit für Personen mit Migrationshintergrund besteht, sich aktiv am politischen Leben in der eigenen Wohnsitzgemeinde zu beteiligen. Andererseits wurden anhand von vier ausgewählten Gemeinden, die alternative Möglichkeiten der Teilnahme am politischen Leben für Personen mit Migrationshintergrund bieten, die zusätzlichen Schwierigkeiten aufgezeigt.

Deutlich zeigt sich, dass beratende Ausschüsse und Beiräte einerseits nicht das Wahlrecht ersetzen können und andererseits sowohl von den Personen mit Migrationshintergrund wie auch von der Gemeindeverwaltung als eine sehr schwache Form der Teilnahme am politischen Leben betrachtet werden. Diese alternativen Formen bieten deshalb nur eine anfängliche Überbrückung im Integrationsprozess, könnten jedoch davon profitieren, wenn alle Beteiligten in ihnen nicht das Ende des Integrationsprozesses, sondern einen Anfang desselben sehen würden.

Im direkten Vergleich zwischen den Ausländerbeiräten in Bozen und Meran sowie der Arbeitsgruppe Integration, die in Brixen zwischen 2011 und 2015 unter der Leitung der damaligen Stadträtin Elda Letrari aktiv war, zeigt sich, dass Arbeitsgruppen, die sich nicht nur aus Drittstaatenangehörigen zusammensetzen, sondern auch Vertreter unterschiedlicher Institutionen, die am Integrationsprozess beteiligt sind, sowie die verschiedenen politischen Parteien einschließen, einerseits den gesamten Integrationsprozess positiv mitgestalten können. Andererseits haben genau solche Arbeitsgruppen durch die Leitung der zuständigen Stadträtin bzw. des zuständigen Integrationsbeauftragten einen direkten Zugang zum Gemeinderat. Allerdings könnte man anmerken, dass die Ausländerbeiräte demokratischen Prinzipien folgen, da sie sich aus gewählten Vertretern zusammensetzen und nicht wie die Arbeitsgruppe aus einberufenen oder freiwillig teilnehmenden Vertretern unterschiedlicher Interessen bestehen.

Anmerkungen

- * Teile dieses Beitrages wurden bereits veröffentlicht in Wisthaler 2014.
- 1 Die Umfrage wurde von der Koordinierungsstelle für Integration der Autonomen Provinz Bozen in Auftrag gegeben und erfasst den aktuellen Bestand und die Durchführung von Integrationspolitiken in allen Südtiroler Gemeinden. 68 der 116 Gemeinden haben an der Umfrage teilgenommen. Die Umfrage wurde anhand eines online-Fragebogens, den die in der jeweiligen Gemeinde zuständigen Referentinnen und Referenten für Integration ausgefüllt haben. Die Auswertung des gesamten Fragebogens liegt im Sommer 2016 vor und kann auf der Homepage des Instituts für Minderheitenrecht der EURAC abgerufen werden.
 - 2 Die Autorin bedankt sich bei Agnieszka Stawinoga (EURAC) für die statistische Auswertung.
 - 3 Die in der Umfrage (Wisthaler und Mitterhofer 2016) Möglichkeiten sind: Ausländerbeirat; Arbeitsgruppe bzw. Beirat für Integration, in dem Personen mit Migrationshintergrund teilnehmen; Personen mit Migrationshintergrund sind aktiv in politischen Parteien tätig; Personen mit Migrationshintergrund sind in den Gemeinderat gewählt.
 - 4 Ergebnisse des Fisher's Exact Test: Zwischen Gemeinden mit weniger als 5% Migranten und Gemeinden mit 5 bis 10% Migranten erhalten wir den p-Wert = 0,023. Zwischen Gemeinden mit weniger als 5% Migranten und Gemeinden mit mehr als 10% Migranten erhalten wir den p-Wert = 0,000. Zwischen Gemeinden mit 5 bis 10% Migranten und Gemeinden mit mehr als 10% Migranten erhalten wir den p-Wert = 0,012.
 - 5 Ergebnisse des Fisher's Exact Test: Zwischen kleinen und mittleren Gemeinden erhalten wir den p-Wert = 0,039. Zwischen kleinen und großen Gemeinden erhalten wir den p-Wert = 0,004. Zwischen mittleren und großen Gemeinden erhalten wir den p-Wert = 0,218.
 - 6 Ergebnisse des H-Tests. Der H-Test ist ein Rang basierter, nicht parametrischer Test, der benutzt werden kann um zu bestimmen, ob es statistisch signifikante Unterschiede zwischen zwei oder mehr Gruppen von unabhängigen Variablen gibt bezüglich einer metrischen oder ordinalen unabhängigen Variablen. Zum Zweck der Analyse definieren wir die Variable „Anzahl der organisierten Aktivitäten“ als ordinale Variable. Der Kruskal-Wallis H Test wurde durchgeführt um zu untersuchen, ob es Unterschiede bezüglich der Anzahl der Möglichkeiten der pol. Partizipation zwischen den Gruppen gibt. Die Gruppen wurden unterteilt in: „kleine“ (n = 39), „mittlere“ (n = 21) und „große“ (n = 8) Gemeinden. Die folgenden Werte sind mittlere Ränge. Die Anzahl der Aktivitäten angeboten von kleinen Gemeinden (29,97) ist kleiner als die der mittleren Gemeinden (37,52) und kleiner als die der großen Gemeinden (48,63). Die Unterschiede waren statistisch signifikant; p-Wert = 0,002.
Der Kruskal-Wallis H Test wurde durchgeführt um zu untersuchen, ob es Unterschiede bezüglich der Anzahl an Möglichkeiten der pol. Partizipation zwischen den Gruppen gibt, wobei die Gruppen eingeteilt wurden in „Gemeinden mit weniger als 5% Migranten“ (n = 20), „Gemeinden mit 5 bis 10% Migranten“ (n = 40) und „Gemeinden mit mehr als 10% Migranten“ (n = 8). Die folgenden Werte sind mittlere Ränge. Die Anzahl von Aktivitäten angeboten von Gemeinden mit weniger als 5% Migranten (26,50) ist kleiner als von Gemeinden mit 5 bis 10% Migranten (35,06) und kleiner als Gemeinden mit mehr als 10% Migranten (51,69). Die Unterschiede waren statistisch signifikant; p-Wert = 0,000.

- 7 Der Beirat in Bozen wurde mit Gemeinderatsbeschluss Nr. 38 vom 08.05.2003, Prot. 18497 gegründet; jener in Meran mit Beschluss Nr. 9/GR vom 29.01.2003.
- 8 Der Beirat in Meran hat eine Amtszeit von vier Jahren, jener in Bozen von fünf Jahren.
- 9 Siehe z. B. die Reaktion der Grünen Gemeinderäte Peter Enz und Marco Dalbosco, <http://meranmerano.wordpress.com/2013/03/02/mehrheit-schwacht-auslanderbeirat/> (17.09.2013).
- 10 Siehe z. B. den Beschluss des Stadtrates der Gemeinde Brixen vom 20.10.2010.
- 11 Interview mit der damaligen Stadträtin für Integration, Frau Dr. Elda Letrari am 27.08.2013.
- 12 Siehe Beschluss der Gemeinde Brixen vom 20.10.2010.
- 13 Interview mit der damaligen Stadträtin für Integration, Frau Dr. Elda Letrari am 27.08.2013.

Literaturverzeichnis

- ASTAT (2004) Nr. 20, Ausländer in Südtirol.
- ASTAT (2009) Nr. 35, Ausländische Wohnbevölkerung.
- ASTAT (2015a) Nr. 29, Ausländische Wohnbevölkerung.
- ASTAT (2015b). Statistisches Jahrbuch, 2015
- Attanasio, Paolo/Pallaver, Günther (2011). Integrarsi partecipando: le Consulte stranieri di Bolzano e Merano, in: Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft (Hg.), *Politika 2011*, Bozen: Edition Raetia, 241–270
- Attanasio, Paolo (2005). Gli organismi di rappresentanza degli stranieri in Italia, in: Caritas (Hg.), *Immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto*, Rom: IDOS, 41–54
- Europarat (1992). Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, CETS No. 144, Strasbourg, 05.02.1992, www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144?coconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=de_DE (17.01.2016)
- Geschäftsordnung Bruneck (2015). Geschäftsordnung, Beirat für Integration und Migration, Gemeinde Bruneck, Beschluss Nr. 563, 30.11.2015, www.gemeinde.bruneck.bz.it/de/rathaus/verordnungen.asp
- Helfer, Christine (2015). Migranten auf Listen, www.salto.bz/article/15042015/migranten-auf-listen (19.04.2015)
- Medda-Windischer, Roberta/Flarer, Heidi/Girardi, Rainer/Grandi, Francesco (Hg.) (2011). *Standbild und Integrationsaussichten der ausländischen Bevölkerung Südtirols. Gesellschaftsleben, Sprache, Religion und Werterhaltung*, Bozen: EURAC
- Meraner Nachrichten (2009). Im Zeichen der Integration, in *Meraner Nachrichten*, Nr.2/Juni 2009, 10
- Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (2005). Eine gemeinsame Integrationsagenda. Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, KOM/2005/0389.
- Rat für Justiz und Inneres (2004). Gemeinsame Grundprinzipien, verabschiedet am 19.11.2004, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/eu-aktionen-fer-eine-erfolgreiche-integration> (17.01.2016)

- Satzung Bozen (2015). Satzung des Gemeindebeirates der in Bozen ansässigen Nicht-EU-Bürger und staatenlosen Bürger. Stadt Bozen, www.gemeinde.bozen.it/UploadDocs/15424_StatutoBIL_22_12_2015.pdf (18.04.2016)
- Satzung Meran (2008) Satzung des Gemeindebeirates der in Meran ansässigen Nicht-EU-Bürger und staatenlosen Bürger. Stadtgemeinde Meran. www.gemeinde.meran.bz.it/de/dienste/dienste-a-z.asp?&diensteaz_action=4&diensteaz_article_id=9505 (18.04.2016)
- Wisthaler, Verena (2014). Integration und politische Teilhabe: Südtiroler Gemeinden zwischen rechtlichem Handlungsspielraum und praktischer Umsetzung, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hg.), *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, 353–374
- Wisthaler, Verena/Mitterhofer, Johanna (2016). Integrationspolitiken in den Südtiroler Gemeinden. Eine Bestandsaufnahme, Bozen: in Ausarbeitung

Gracy Pelacani

Strumenti e sedi di partecipazione politica degli stranieri alla vita pubblica locale in Italia e nella Provincia autonoma di Trento.

The participation of foreigners in local politics in Italy and in the Autonomous Province of Trento

Abstract An intense debate has taken place in Italy over the past decades regarding the ways in which foreigners can participate in public life at a local level. Despite having become the destination of major immigration fluxes, Italy still hesitates to consider this phenomenon permanent and consequently finds it difficult to view foreigners as full members of Italian society. This attitude influences the degree of political participation granted to non-citizens and, consequently, the modes through which this same participation takes place.

It is not surprising that the right to vote is still strictly linked to the possession of national citizenship, and that the Italian law on citizenship places unnecessarily strict requisites on the naturalisation of foreigners.

Although the matter was subject of intense parliamentary discussion and divergent case law, no agreement has yet been reached between all the political forces at the national level, which would have been necessary for matching the legal framework with the reality on the ground. Interestingly, despite this national stalemate and restrictiveness, initiatives of local authorities to promote the participation of foreigners have been on the rise.

This explains why the participation of foreigners in public life at all levels of government currently takes place primarily in consultative bodies and through non-institutional channels such as trade unions and associations. However, the fact that these consultative instruments have relatively little influence over the specific content of political decisions is especially grave with regard to the local level, which, by definition, is supposed to be particularly in tune with the needs of its population. Providing non-citizens with more effective ways to participate in the public life of the communities in which they live is therefore a paramount and urgent matter.

1. Introduzione

“Il concetto di partecipazione sembra, nelle linee generali, sufficientemente chiaro. Nel suo significato più elementare [...] la partecipazione indica e realizza il ‘prendere parte’, ad un processo di decisione, di soggetti diversi da quelli ai quali un ordinamento attribuisce istituzionalmente la competenza a provvedere e che ordina (organizza) stabilmente per questo scopo: il partecipante è [...] l’‘altro’ rispetto al soggetto.” (Nigro 1980, 225)

Tra il novero di strumenti a cui si associa la capacità di favorire una maggiore integrazione dei non cittadini nel paese di residenza, la partecipazione politica risalta per essere tra quelli a cui si è dedicata notevole attenzione a tutti i livelli di governo negli ultimi tre decenni.¹ Il dibattito ha riguardato i modi in cui permettere la partecipazione alla vita pubblica di soggetti, sprovvisti della cittadinanza, ai quali è preclusa la possibilità di esprimere le proprie preferenze attraverso lo strumento che tradizionalmente alla partecipazione politica si associa: il diritto di voto. Le specificità del caso non impediscono di rintracciare alla base delle modalità di partecipazione a cui costoro hanno accesso le medesime esigenze sottese agli strumenti di partecipazione rivolti alla generalità dei cittadini: aumentare la qualità democratica delle istanze rappresentative, soprattutto nel senso della maggiore rappresentatività, e incrementare la capacità degli individui di rendere noti, in modo più efficace e diretto, i loro bisogni a coloro che assumono le decisioni, in particolare quando il loro soddisfacimento deriva (anche) da un’attività dei decisori politici (Gliatta 2014, 75-76).

La discussione sulla partecipazione alla vita pubblica dei non cittadini, pertanto, ha indagato modalità per l’ampliamento del suffragio tramite una riforma dell’acquisto dello *status civitatis* (principalmente per naturalizzazione),² sia vie per poter prescindere da questo nel concedere agli stranieri il diritto di partecipare ai processi decisionali unicamente in quanto soggetti residenti sul territorio. Interessante è notare che il diritto di voto, dove concesso, sembri soddisfare la domanda di partecipazione, presupponendo che ne sia la sua più completa e alta manifestazione (Pinelli 2009, 10-11). Pare, quindi, porsi come via alternativa (e non, dunque, complementare) alla partecipazione politica altrimenti concepita.

Accanto al diritto di voto, perciò, convivono altre forme di partecipazione alla vita pubblica di carattere consultivo. Queste svolgono il ruolo di provvedere un livello minimo di partecipazione – sebbene insoddisfacente – ai non cittadini, e sono le forme principali tramite le quali questa si svolge a livello locale. Per quanto il loro utilizzo alternativo al diritto di voto non sia necessitato, ben potendo convivere con questo, lo sviluppo e l’utilizzo di strumenti di carattere consultivo a livello locale

hanno, nell'ordinamento italiano, supplito all'incapacità di portare a risultati concreti il dibattito da lungo tempo in corso a livello nazionale su questo tema. La volontà del livello locale di avviare con proprie iniziative all'inconcludenza osservata a livello nazionale è, infatti, dimostrata dalle numerose iniziative degli enti locali volte a estendere il diritto di voto ai non cittadini. Come intuibile, il livello locale si vede limitato nelle proprie scelte da quelle adottate ai livelli superiori di governo. Dall'altro lato, questi stessi enti territoriali, per l'autonomia riconosciuta loro – come possibilità di autogoverno della collettività locale (Pezzini 2014, 4) – ancor più dopo la riforma del titolo V della Costituzione, adottano orientamenti e decisioni con le quali si propongono di adempiere al loro ruolo di enti posti al livello di governo più vicino alla popolazione che risiede sulla porzione del territorio che amministrano. Il dibattito sulla partecipazione politica dei non cittadini, pertanto, non è immune agli effetti delle obbligate dinamiche di mediazione tra le scelte adottate dai vari livelli di governo, non sempre rispecchianti preferenze compatibili e di medesimo segno.

2. Le basi della partecipazione politica degli stranieri a livello locale: il quadro

L'obiettivo ultimo dell'articolo è indagare e comprendere le modalità di partecipazione politica a livello locale, in particolare per come si svolgono nella Provincia autonoma di Trento (PAT). Tuttavia non è possibile esimersi dal tracciare, prima, l'evoluzione della partecipazione dei non cittadini a livello nazionale. Tre sono gli aspetti della questione sui quali è necessario soffermarsi allo scopo di definire il contesto e comprendere le ragioni sottostanti gli atti adottati e alle scelte (o non scelte) compiute.

In primo luogo, occorre tenere conto della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, adottata in seno al Consiglio d'Europa nel 1992,³ e ratificata dallo Stato italiano. Recepita con la legge n. 203/1994, è stata però accettata limitatamente ai capitoli A e B: il primo riconosce i non cittadini come titolari di quei diritti che possono considerarsi necessari complementi di una partecipazione effettiva (libertà di espressione, riunione ed associazione, tra altri); il secondo capitolo (B) prevede l'impegno da parte delle collettività locali a eliminare gli ostacoli legali alla creazione di organi consultivi di rappresentanza degli stranieri a livello locale, così come di incoraggiare e facilitare la creazione degli stessi quando sul loro territorio risieda un numero significativo di stranieri (artt. 3-5). Al capitolo C, in cui si richiede alle parti di adottare i necessari provvedimenti per

garantire il diritto di voto alle elezioni locali ai non cittadini che abbiano maturato un periodo minimo di residenza di cinque anni (art. 6), è stata apposta riserva, perché ritenuto in conflitto con quanto stabilito all'art. 48 Cost. It., che riserva ai soli cittadini la titolarità del diritto di voto.

La Convenzione, da un lato, rimarca la possibile convivenza o alternanza tra gli strumenti consultivi di partecipazione con il suo esplicarsi tramite l'esercizio del diritto di voto. Dall'altro, la ratifica con riserva del capitolo C, rimarca la scelta dello Stato italiano di continuare a considerare l'esercizio del diritto di voto politico e amministrativo come necessariamente legato al possesso della cittadinanza.

Accanto all'ostacolo costituzionale all'ampliamento del corpo elettorale (Lanchester 1993, 1123), occorre ricordare che questo limite coesiste con il riconoscimento del diritto di voto attivo e passivo ai cittadini di Stati membri dell'Unione europea (UE) per le elezioni a livello locale e del Parlamento europeo, nel comune di residenza.⁴ Mentre per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi all'Unione, le istituzioni dell'UE si sono espresse più volte a favore dell'estensione degli strumenti di partecipazione politica ai non cittadini dell'UE come veicolo per la loro integrazione.⁵ Da un'analisi comparata, la residenza emerge come il perno del riconoscimento dell'esercizio del diritto di voto a livello locale concesso agli stranieri (Fiumicelli 2014, 7-10). Infatti, la necessità che si integri un periodo minimo di residenza sul territorio nazionale è un requisito che né la Convenzione n. 144 né le proposte fatte a livello nazionale hanno mai omesso di considerare come necessario per poter estendere il diritto di voto agli stranieri.

Il terzo e ultimo aspetto da considerare sono i falliti tentativi di estendere il diritto di voto ai non cittadini con legge ordinaria prima, e tramite proposte di riforma della Costituzione poi allo scopo di superare il limite posto dall'art. 48 Cost. A questi vanno sommate le inefficaci iniziative intraprese a livello regionale e locale per ovviare al nulla di fatto delle proposte nazionali. Fanno da contraltare a queste proposte le discussioni avviate perché la legge che disciplina l'acquisto della cittadinanza⁶ – l'alternativa via di accesso al voto – fosse riformata e resa più in linea con quelle che sono le caratteristiche della società italiana odierna rispetto a quando la medesima legge fu adottata (Giupponi 2006b, 197; Bonetti 2003, 22).

Nonostante parte della dottrina sia concorde nel ritenere che l'ampliamento dell'esercizio del diritto di voto attivo e passivo ai non cittadini sia possibile tramite legge ordinaria statale, abbandonata questa via, le proposte successive sono tutte state di natura costituzionale e di modifica, imprescindibilmente, dell'art. 48 Cost.

Coloro che si esprimono a favore dell'ampliamento del corpo elettorale per via legislativa, e a prescindere dal possesso della cittadinanza, interpretano l'art. 48

Cost. come garanzia costituzionale (minima) a favore dei cittadini italiani, ma senza che la lettera di questo impedisca l'estensione del diritto di voto su volontà del legislatore ad altri soggetti (Grosso 2001, 115-117; Luciani 1992). Dall'altro, vi è chi ravvista un ostacolo non superabile nella lettera dell'art. 48 Cost. (Ruggeri 2015, 142-143), letto in combinato con l'art. 51 Cost., e una chiara volontà di non disgiunzione dell'elettorato attivo e passivo dallo *status civitatis* nella riserva apposta alla Convenzione n. 144.

Come anticipato, a queste iniziative inconcludenti hanno reagito Regioni e Comuni prevedendo all'interno dei loro statuti forme di partecipazione politica per i non cittadini.

“Lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale” ex art. 2.4 del Testo Unico sull'immigrazione (TUIM). Il dibattito inerente alle forme di partecipazione degli stranieri è divenuto ancor più rilevante a seguito del decentramento amministrativo avutosi con il d.lgs. n. 112/1998, seguito dalla riforma del titolo V della Costituzione italiana per opera della legge costituzionale n. 3/2001. Questa ha inciso sui rapporti tra Stato ed enti territoriali, accrescendone l'autonomia e agendo sul riparto di competenze.

Per quanto riguarda, nello specifico, gli stranieri, è possibile distinguere tra quelle competenze esclusivamente riservate allo Stato ex art. 10.2 (condizione giuridica dello straniero) e 117.2 (politiche dell'immigrazione: disciplina dei flussi, degli ingressi e materie connesse) della Costituzione, da quelle che, al contrario, sono le competenze necessarie per l'adozione di politiche per l'immigrazione (alloggio, lingua, integrazione sociale). In queste possono intervenire, anche secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale,⁷ Regioni ed enti locali (Caponio 2004, 805-806). In tale quadro, più precisamente, gli enti locali concorrono all'esercizio di queste competenze allo scopo di “rimuovere gli ostacoli che, di fatto, impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato” ex art. 3.5, TUIM.

Sono indicative, a questo proposito, le pronunce della Corte costituzionale che, nell'esprimersi sulla legittimità costituzionale di alcune norme degli Statuti regionali di Toscana ed Emilia Romagna, le quali estendevano il diritto di voto e alcuni strumenti di partecipazione agli stranieri residenti sul loro territorio, hanno negato che tali disposizioni potessero avere funzione normativa limitandosi, al contrario, a esprimere una (mera) funzione culturale o politica.⁸ Inoltre, quando, in seguito, la Corte dichiara infondati i dubbi di costituzionalità su alcune disposizioni della legge regionale dell'Emilia Romagna la n. 5 del 2004 contenente “Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati”, dichiara che le disposizioni che

regolano strumenti consultivi di partecipazione dei non cittadini, in particolare, l'istituzione della Consulta regionale, non sono espressione della loro autonomia bensì "attuazione, da parte della Regione [...] delle disposizioni statali che [...] prevedono appunto forme di partecipazione dei cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel Paese alla vita pubblica locale."⁹

Dal loro canto, i comuni hanno istituito organi di natura consultiva già a partire dal 1994. Un decennio più tardi, in occasione della riforma o adozione di nuovi statuti, alcuni comuni hanno inserito, negli stessi, disposizioni le quali estendevano il diritto di voto nelle consultazioni elettorali comunali e circoscrizionali agli stranieri. A queste iniziative locali si è, dapprima, opposto il Ministero dell'Interno affermando la necessità di una modifica costituzionale e di una regolazione ad opera della legge statale perché tale estensione vi potesse essere, marcando così l'assenza di competenza per l'assunzione di tali decisioni da parte degli organi comunali.

Sulla questione è intervenuto con due pareri il Consiglio di Stato.¹⁰ Nel secondo ha rilevato come l'adozione di previsioni estensive del diritto di voto ai non cittadini nell'ambito delle elezioni circoscrizionali, operato dallo Statuto del Comune di Forlì, non rientrava nella competenza comunale bensì statale, poiché lo Stato è esclusivamente competente sia per la disciplina della condizione giuridica dello straniero sia per la legislazione elettorale ex art. 117.2 lett. a), b) e p) Cost.; in secondo luogo, ha rimarcato come la mancata ratifica del capitolo C della Convenzione n. 144 sia da interpretarsi come chiara volontà contraria del legislatore a tale estensione; infine, se ogni comune potesse prevedere una propria normativa in questo ambito ne verrebbe compromessa l'uniformità dei diritti sul territorio nazionale.¹¹

3. Forme di partecipazione politica degli stranieri a livello regionale e locale

A fronte della persistente impossibilità di attribuire il diritto di voto agli stranieri, è nella facoltà di istituire organismi consultivi che si sono riversati i tentativi di Regioni ed enti locali per consentire una partecipazione alla vita pubblica locale dei non cittadini tale da ovviare parzialmente a questa esclusione.

Già la legge n. 943/1986, e ora il TUIM all'art. 42.6, prevedono la possibilità per le Regioni di istituire Consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie. Le caratteristiche di queste sono disciplinate dalle rispettive leggi regionali, dando così luogo a un panorama piuttosto variegato (Alessandrini 1999, 21-27). Le accumuna la composizione mista, cittadini italiani e stranieri, e

la non elettività di questi ultimi, designati nella maggior parte dei casi dalle associazioni di stranieri *più rappresentative* operanti nel territorio regionale.¹² Alle Consulte vengono attribuite, nella maggior parte dei casi, funzioni consultive e di proposta unicamente nelle materie connesse alle politiche attinenti l'immigrazione.

Viene spesso portato come esempio di segno contrario il disegno di legge della Provincia autonoma di Trento (d.d.l. 128 del 29 maggio 2001), poi rimasto tale per la sopravvenuta fine della legislatura prima della sua approvazione. Questo, nel prevedere l'istituzione di un Consiglio di rappresentanza degli stranieri, stabiliva l'individuazione dei membri tramite elezione da parte degli stranieri residenti, e l'espressione da parte di tale Consiglio di pareri obbligatori non vincolanti diretti alla Giunta su un predeterminato ambito di materie.

A livello locale, invece, due sono gli organismi rappresentativi che è possibile far coesistere: la Consulta o Consiglio degli stranieri, e i consiglieri comunali aggiunti. La possibilità per gli enti locali di predisporre organismi consultivi di partecipazione per gli stranieri trova la sua base legale nell'art. 8.5 del TUEL, che richiama i principi sanciti dalla legge n. 203 del 1994, in particolare di quegli articoli che recepiscono il capitolo B della Convenzione n. 144. Le consulte istituite a livello comunale e provinciale¹³ si distinguono dalle consulte regionali per il loro carattere elettivo, potendo essere composte solo da non cittadini o essere a composizione mista. Come nel caso regionale, emettono pareri solo negli ambiti designati, vale a dire quando le questioni in esame riguardino in modo diretto gli interessi delle persone straniere residenti. Il presidente della Consulta, ove previsto, può partecipare alle sedute del Consiglio, su invito e senza diritto di voto. I consiglieri aggiunti, al Consiglio provinciale o comunale, partecipano di diritto alle sedute pur non godendo del diritto di voto, e la loro presenza non contribuisce al raggiungimento del numero legale (Caritas Italiana 2005, 56).

Da un lato, si evidenzia il maggior grado di rappresentatività delle comunità straniere per il tramite delle consulte, e il loro essere luogo di socializzazione tra le comunità stesse. Dall'altro, si fa notare come il consigliere aggiunto, nonostante non possa vantare lo stesso grado di rappresentatività, ha più visibilità all'interno della comunità, ed è più incisivo nel riportare agli organi di decisione politica alcune delle esigenze e istanze emerse (Mantovan 2005, 71-72; Asgi 2005, 74-75). Al fine di aumentare il potenziale di incisività di queste figure, si è cercato in molti casi di far coincidere in un'unica persona la carica di presidente della Consulta e quella di consigliere aggiunto.

4. Strumenti di partecipazione alla vita pubblica locale degli stranieri nella Provincia autonoma di Trento

Dopo aver così tracciato il quadro, è possibile soffermarsi sulle modalità in cui la partecipazione degli stranieri si esplica nella Provincia autonoma di Trento (PAT).

La legge provinciale n. 13 del 1990 – “Interventi nel settore dell’immigrazione straniera extracomunitaria”¹⁴ - prevedeva la costituzione, la composizione e le funzioni della consulta provinciale dell’immigrazione. A composizione mista, si assegnavano a questa i compiti di “formula[re] proposte ed esprime[re] pareri in ordine ai problemi comunque concernenti l’immigrazione extracomunitaria”. Inoltre, si istituiva al suo interno un comitato esecutivo con il compito di formulare pareri per la Giunta sulla stipula di convenzioni con associazioni operanti a favore degli stranieri extracomunitari. Gli articoli relativi sono stati abrogati dall’art. 30 della l. p. 22 aprile 2014. Risulta che, in precedenza, le funzioni di coordinamento attribuite alla Consulta erano state poste in capo al Cinformi (Centro informativo per l’immigrazione), un’unità operativa del Dipartimento salute e solidarietà sociale della PAT.

Riguardo gli strumenti di partecipazione popolare – referendum propositivo, consultivo e abrogativo, iniziativa legislativa popolare e petizione al Consiglio provinciale – questi sono riservati ai soli cittadini.

È interessante riportare che in occasione della consultazione pubblica sul Piano per la Salute del Trentino (2015-2025) conclusasi a giugno 2015, la cui seconda fase era aperta a tutta la cittadinanza, al rilevare l’assente partecipazione della comunità straniera – 9,5 per cento circa della popolazione provinciale al 2014 – si è organizzato un incontro dedicato perché anch’essi, ossia mediatori culturali individuati tramite cooperative operanti sul territorio, potessero esprimersi sul Piano salute provinciale.

Presso il Comune di Trento non vi sono al momento sedi istituzionali tramite le quali si esprima la partecipazione politica dei migranti. Nello statuto del Comune, tra coloro che sono titolari dei diritti di partecipazione, iniziativa, accesso e informazione si includono i residenti, gli stranieri, gli apolidi che lavorino o studino nel territorio comunale (art. 3.2, b) Statuto comunale).¹⁵ In seguito, l’iniziativa popolare e il referendum sono riservati ai soli cittadini, pertanto fanno eccezione la possibilità di presentare istanze e petizioni al Sindaco e la consultazione popolare.¹⁶

Infine, una consulta per gli stranieri è stata istituita nel Comune di Pergine Val sugana, e si è prevista la sua costituzione nel Comune di Levico-Terme. In quest’ultimo caso non risulta che la Consulta si sia poi effettivamente costituita, nonostante questo non fosse il primo tentativo dell’amministrazione. Malgrado ciò, è di rilievo

notare che si era prevista l'elezione diretta dei membri – richiedendo come requisito che fossero residenti nel territorio comunale da almeno due anni al momento della candidatura – che avrebbero dovuto distinguersi per area geografica di provenienza.¹⁷

Per quanto riguarda, invece, la Consulta degli stranieri di Pergine Valsugana, questa si è resa promotrice di una serie di incontri rivolti alla cittadinanza allo scopo di sensibilizzare e informare su temi di interesse generale come l'edilizia pubblica, la raccolta differenziata, gli ammortizzatori e i servizi sociali. I membri della Consulta sono stati nominati dalle forze politiche rappresentate negli organi comunali elettivi i quali, per individuarli, hanno fatto riferimento alle associazioni di stranieri più rappresentative presenti sul territorio. Alle sedute della stessa prendeva parte un membro della Giunta comunale, il quale poi riportava quanto emerso all'attenzione della Giunta. La Consulta ha avuto, in questo caso, una duplice funzione: di luogo in cui le diverse comunità potevano esprimere le loro esigenze e problematiche, e di strumento per l'amministrazione per monitorare il territorio e comprendere le dinamiche in atto tra le collettività di stranieri.¹⁸

Se si escludono queste iniziative appena descritte, la provincia di Trento sembra essere rimasta perlopiù immune alla dinamicità dimostrata a livello locale volta all'istituzione di sedi istituzionali per la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale. Ciò nonostante, non può affermarsi che vi sia una mancanza *tout court* di canali di partecipazione. Infatti, così come si è già rilevato, è l'associazionismo a farsi carico delle istanze delle comunità di stranieri residenti sul territorio provinciale, essendo anche il canale privilegiato dalle istituzioni (Lonardi 2011, 102-104).

5. Conclusioni

In conclusione è da rilevare come la partecipazione alla vita pubblica locale degli stranieri paia passare perlopiù per canali non istituzionali, e si esprima con maggiore incisività tramite sindacati, associazioni religiose e l'associazionismo (Fiumicelli 2014, 33).

Il rilievo delle associazioni, non da ultimo, è dimostrato dal loro agire come intermedie tra le comunità di stranieri e gli organi degli enti locali che alle stesse guardano nel momento di individuare i membri dei propri organi consultivi. Rispetto alle forme istituzionali, che hanno il merito di fornire un canale di comunicazione e contatto tra la comunità straniera e quella autoctona, l'associazionismo rischia, invece, di farsi strumento di una rappresentanza divisa per nazionalità, non permet-

tendo né una comunicazione tra le comunità di stranieri, né l'emersione di figure capaci di porsi come interlocutori influenti presso le istituzioni locali a causa del loro agire in modo frammentato e non coordinato.

Dall'altro lato, la debolezza intrinseca degli strumenti istituzionali risiede nella visione del non cittadino su cui si basano (Kosic/Triandafyllidou 2005, 49-50), ancora ancorata a un'identificazione degli stranieri come soggetti esterni alla comunità, aventi esigenze prettamente e unicamente connesse alla loro condizione migratoria e, pertanto, interessati a intervenire unicamente su materie con questa attinenti. Riemergono, allora, con forza quelle vie alternative a questi manchevoli strumenti i quali, tramite il riconoscimento della forma, riescono a dare sostanza in modo effettivo alla domanda di partecipazione: il diritto di voto, e di conseguenza, l'unica via per esserne titolari allo stato attuale, l'acquisizione della cittadinanza.

Note

- 1 In questo articolo, salvo ulteriori specificazioni, si utilizzeranno i termini “stranieri” e “non cittadini” per riferirsi agli individui in possesso della cittadinanza di uno Stato non membro dell'Unione europea.
- 2 Cfr. art. 9, lett. f), legge 5 febbraio 1992, n. 91, Nuove norme sull'acquisto della cittadinanza.
- 3 Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, CETS No. 144, Strasburgo, 05.02.1992. (entrata in vigore l'01.05.1997).
- 4 Cfr. art. 22, Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea; artt. 39 e 40, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GUUE C 326, 26.10.2012). Direttiva 93/109 del 6 dicembre 1993, attuata in Italia dal d.l. 24 giugno 1994, n. 408; Direttiva 94/80/CE del 19 dicembre 1994 attuata in Italia dal d.l. 12 aprile 1996, n. 197. Vedi anche, circolare del Ministero dell'Interno n. 2 del 22 gennaio 2009.
- 5 Cfr. Agenda europea per l'integrazione, 20 settembre 2011, (COM(2011)455; Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2002) (2002/2013 (INI)), P5_TA(2003)0376,130-131. Cfr., inoltre, Riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri (dossier del servizio studi della Camera dei Deputati), A.C. n. 1464 e abb., n. 534, 19 gennaio 2004.
- 6 Cfr. legge del 5 febbraio 1992, n. 91, “Nuove norme sulla cittadinanza”, d.p.r. 12 ottobre 1993, regolamento di esecuzione.
- 7 Tra altre, vedi Corte cost. sentenze n. 299/2010, nn. 61 e 329 del 2011. Per una rassegna della giurisprudenza costituzionale vedi Corso 2012.
- 8 Cfr. Corte cost., sentenze nn. 372 e 379/2004.
- 9 Cfr. Corte cost., sentenza n. 300/2005. V. nota a commento Giupponi 2006b.

- 10 Il primo parere è: Consiglio di Stato, Sez. I, parere n. 9771/2004 del 16 marzo 2005 e riguardava le disposizioni dello Statuto di Genova. Questo parere è servito come base all'annullamento in via straordinaria, da parte del Governo, della delibera statutaria in oggetto ex art. 38 del d.lgs 267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL). Sulla questione vedi Giupponi 2006a.
- 11 Cfr. Consiglio di Stato, Sez. I e II, parere n. 11074/2004 del 3 luglio 2005.
- 12 Cfr., per esempio, art. 7, legge regionale dell'Emilia-Romagna del 24 marzo 2004, n. 5; v. anche legge regionale del Friuli Venezia-Giulia del 9 dicembre 2015, n. 31, Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate.
- 13 La prima consulta elettiva viene stabilita nel 1995 nel Comune di Torino e, attualmente, risulta presente una Consulta nei Comuni di Forlì, Ancona, Ravenna, Modena, Cesena, Potenza, Padova, Lecce, Roma, Napoli, Pioltello (MI), Torino e Bolzano, e nelle province di Ancona, Rimini e Venezia.
- 14 Legge provinciale 2 maggio 1990, n. 13, legge provinciale sull'immigrazione, B.U. 15 maggio 1990, n. 24.
- 15 www.comune.trento.it/Comune/Atti-e-albo-pretorio/Statuto/Statuto-del-Comune (24.01.2016).
- 16 Regolamento sugli istituti di partecipazione popolare, Comune di Trento, www.comune.trento.it/Comune/Atti-e-albo-pretorio/Regolamenti/A04-Regolamento-sugli-istituti-di-partecipazione-popolare (25.01.2016).
- 17 Regolamento per la partecipazione e la consultazione dei residenti, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 33 dd. 31.07.2013.
- 18 Intervista con il dott. Morgan Betti, vicepresidente della Consulta degli stranieri di Pergine, 8 agosto 2015.

Riferimenti bibliografici

- Alessandrini, Giorgio (1999). La rappresentanza degli immigrati, Roma: CNEL. www.cnel.it/53?shadow_documenti=11486 (15.02.2016)
- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) (a cura di) (2005). La partecipazione degli stranieri a livello locale, Torino: Working paper Asgi-Fieri. http://fieri.it/wp-content/uploads/2005/12/rf_partecipazione_politica_stranieri_2005_135846-11022009_ita_1.pdf (15.02.2016)
- Bonetti, Paolo (2003). Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica gli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative, in: federalismi.it, n. 11
- Caponio, Tiziana (2004). Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo, in: *Le Istituzioni del Federalismo* 25, n. 5, 789-812
- Caritas Italiana (a cura di) (2005). Immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto, Roma: Idos. www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/IlPunto/approfondimento/Documents/Italia_Cittadinanza/volume%20voto.pdf (15.02.2016)

- Corso, Guido (2012). La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale, Roma. www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Relazione_al_seminario_2012.pdf (26.10.2012)
- Fiumicelli, Davide (2014). L'integrazione degli stranieri extracomunitari può ancora passare dalla "partecipazione politica"? Spunti di carattere comparato e brevi considerazioni sulle proposte più recenti e sulle prassi locali, Gruppo di Pisa.
www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2014/02/Fiumicelli_Diritti-politici-stranieri2.pdf (15.02.2016)
- Giupponi, Tomaso Francesco (2006a). Stranieri extracomunitari e elezioni locali: dopo il "caso Genova", un "caso Torino"? in: Quaderni Costituzionali, n. 4, 810-812
- Giupponi, Tomaso Francesco (2006b). Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione.... in: Le Regioni, n. 1, 187-197
- Gliatta, Maria Antonella (2014). Partecipazione a livello locale, in: Morelli, Alessandro/Trucco, Lara (a cura di), Diritti e autonomie territoriali, Torino: G. Giappichelli Editori, 73-85
- Grosso, Enrico (2001). La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo, Torino: G. Giappichelli Editori
- Kosic, Anna/Triandafyllidou, Anna (2005). Active Civic Participation of Immigrants in Italy, Country Report prepared for the European research project POLITIS
- Lanchester, Fulco (1993). voce Voto: diritto di, in: Enciclopedia del diritto, vol. XLVI, Milano: Giuffrè, 1107-1133
- Lonardi, Nora (2011). Rapporto di ricerca. Associazionismo degli immigrati - presenza, partecipazione e rappresentanza, Centro Informativo per l'immigrazione (Cinformi). www.cinformi.it/index.php/servizi_e_attivita/attivita_di_studio_e_ricerca/ricerche_tematiche/associazionismo_degli_immigrati (15.02.2016)
- Luciani, Massimo (1992). Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana, in: Rivista critica del diritto privato, n. 2, 203-236
- Mantovan, Claudia (2005). Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione degli stranieri in Italia, Milano: Franco Angeli
- Nigro, Mario (1980). Il nodo della partecipazione, in: Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 225-236
- Pezzini, Barbara (2014). Il principio costituzionale dell'autonomia e delle sue regole, relazione al convegno annuale "Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia", Bergamo, 6-7 giugno 2014. www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2014/06/Pezzini-Bergamo.pdf (16.02.2016)
- Pinelli, Cesare (2009). Società multiculturale e Stato Costituzionale, relazione al convegno dell'Università di Cassino "I diritti fondamentali nella società multiculturale: verso un nuovo modo di intendere la Costituzione?", 27-28, novembre 2009, www.associazionedeicostituzionalisti.it (16.02.2016)
- Ruggeri, Antonio (2015). I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e modelli nazionali, in: Consulta online (1). www.giurcost.org/studi/ruggeri46.pdf (16.02.2016), 132-151

Reinhold Gärtner

Integration durch Partizipation

Akteure mit Migrationshintergrund in der kommunalen Politik Tirols

Integration and participation in local politics in Tyrol

Abstract Approx. 18% of Austria's entire population is made up of people with a migration background, meaning either they or their parents were born abroad. Some of them already have Austrian citizenship, others do not.

In Austria, non-Austrian citizens are not entitled to vote; with the exception of EU citizens, who are entitled to vote for the EU parliament and in municipal elections. As far as citizenship is concerned, Austria's policy is quite restrictive and follows the principle of *ius sanguinis*.

On the regional or national level, especially the Green Party (Alev Korun and Aslan Aygül Berivan), the Social Democratic Party (SPÖ) (Nurten Yilmaz) and the People's Party (ÖVP) have successfully placed people with a migration background on their electoral lists; meanwhile a Muslim candidate (Asdin El Habassi) holds an ÖVP seat in parliament.

In recent years, more and more people with a migration background have become involved in local politics. In the municipal elections in 2010, some of them were elected into office in the local councils; one of them, Güven Tekcan, by means of a very successful preference vote campaign (with an astounding number of 420 preference votes in 2010 and an even more remarkable 442 in 2016).

People with a migration background are placed on party lists. There is no ethnic political party thus far, neither at the local nor at the national level.

This trend continued in 2016, though we are still a long way from a situation in which people with a migration background frequently make use of the right to be elected. During the most recent election campaign, integration was never really part of the political debate. If inclusion and exclusion were discussed, it was mainly with regard to refugees and asylum policy.

1. Einleitung

Ende 2014 lebten in Österreich 8.584.926 Menschen, davon 1.714.597 mit Migrationshintergrund. Von jenen mit Migrationshintergrund wurden 460.123 in Österreich geboren, die anderen zogen im Laufe ihres Lebens nach Österreich.¹ Die Zuerkennung der österreichischen Staatsbürgerschaft erfolgt nach dem *Ius sanguinis*, das heißt, dass in Österreich geborene Kinder nicht automatisch auch die österreichische Staatsbürgerschaft bekommen.² Deshalb findet eine weitere statistische Kategorie Anwendung und zwar jene der „ausländischen Herkunft“ (bis 2013) bzw. der „im Ausland geborenen Personen“. Ausländische Herkunft bedeutet im Ausland oder in Österreich geborene ausländische Staatsbürger/-innen plus im Ausland geborene österreichische Staatsbürger/-innen. Seit 2014 wird die Kategorie „im Ausland geborene Personen“ verwendet³, diese können entweder österreichische oder aber nicht-österreichische Staatsbürger/-innen sein.

Tab. 1: Bevölkerung mit Migrationshintergrund

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Migrationshintergrund	1.426.661 17,3%	1.468.101 17,8%	1.543.289 18,6%	1.568.632 18,9%	1.578.917 18,9%	1.625.243 19,4%	1.714.597 20,4%
Ausländische Herkunft bzw. (ab 2014) im Ausland geboren	1.384.617 16,6%	1.422.731 17,0%	1.452.591 17,3%	1.493.375 17,7%	1.518.234 18,0%	1.414.624 16,6%	1.484.495 17,3%

Quelle: eigene Zusammenstellung; Statistik Austria

In Tirol lebten am 01.01.2014 722.038 Menschen, davon etwa 124.600 mit Migrationshintergrund.⁴ 89.858 davon waren nicht-österreichische Staatsbürger (12,4%), 56.766 (circa 63,2%) von diesen Personen stammten aus anderen EU-Staaten bzw. dem EWR oder der Schweiz, von den übrigen 33.092 kamen 25.839 (28,7%) aus anderen europäischen Ländern (inklusive Türkei).

Es gibt eine Tiroler Gemeinde, in der mehr Ausländer als Inländer leben: In Jungholz hatten mit Stichtag 01.12.2014 115 (39,9%) der 288 Einwohner/-innen die österreichische Staatsbürgerschaft. 136 der 173 Ausländer/-innen waren Deutsche.⁵

In Österreich gibt es kein Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger/-innen – mit Ausnahme der Wahlen der Kammernvertretungen.⁶ EU-Bürger/-innen haben – wie in anderen Mitgliedsländern – die Möglichkeit, bei Kommunalwahlen und Wahlen zum EU-Parlament mitzuwählen. Nach fünfjährigem Aufenthalt mit Hauptwohnsitz haben EU-Bürger/-innen das passive Wahlrecht, unter bestimmten Umständen auch dann,

wenn sie diese Fünfjahresfrist noch nicht erfüllen. Bei Bürgermeisterdirektwahlen gibt es das passive Wahlrecht allerdings nur für österreichische Staatsbürger/-innen.⁷

Ein Versuch, ein Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer/-innen auf der (nicht wirklich bedeutsamen) Bezirksebene einzuführen, scheiterte 2003 in Wien am Einspruch des Verfassungsgerichtshofs.⁸

In Österreich gibt es – bisher – keine ethnischen Parteien bzw. Listen von Gruppierungen mit Migrationshintergrund oder nationale Listen (z. B. in Rumänien, wo in der Abgeordnetenkommission 18 Sitze [von mehr als 300] für Abgeordnete nationaler Gruppen reserviert sind).

Um kandidieren zu können, muss eine Partei in Österreich als solche nach dem (2012 novellierten) Parteiengesetz angemeldet sein, dies ist relativ einfach: die Gründung ist grundsätzlich frei, die Satzungen müssen beim BMI (Bundesministerium für Inneres) hinterlegt und in geeigneter Art und Weise im Internet veröffentlicht werden. Selbstverständlich dürfen die Satzungen nicht gegen die Bundesverfassung verstoßen. Ist diese Anmeldung erledigt, müssen die Parteien, um an Wahlen teilnehmen zu können, eine bestimmte Anzahl an Unterstützungserklärungen vorweisen können: auf Bundesebene (Nationalratswahlen) 2.600, von 100 (Burgenland und Vorarlberg) bis zu 500 (Wien und Niederösterreich) in den jeweiligen Bundesländern. In Tirol sind 200 Unterstützungserklärungen erforderlich. Auf Landesebene (Landtagswahlen) müssen diese Unterstützungserklärungen in den jeweiligen Bezirken (Wahlkreisen) eingeholt werden: 2013 waren das 732 für ganz Tirol, in den Bezirken zwischen 61 (Reutte) und 98 (Innsbruck-Land) (o. A. 2013). Auf Gemeindeebene (Gemeinderatswahlen) müssen 1 Prozent der Einwohner/-innen der betreffenden Gemeinde, mindestens aber acht Wahlberechtigte einen Wahlvorschlag unterzeichnen, damit dieser bei der Wahlbehörde eingereicht werden kann.⁹

2. Migrationshintergrund und Partizipation

Sprechen wir von Integration durch Partizipation, so können wir dies auf zweierlei Art und Weise untersuchen. Zum einen durch das aktive, zum anderen durch das passive Wahlrecht, also durch die Mitarbeit von Menschen mit Migrationshintergrund in unterschiedlichen Parteien und ihre Kandidatur bei Wahlen.

Das aktive Wahlrecht gilt im Wesentlichen für österreichische Staatsbürger/-innen. Neben dem *Ius sanguinis* führt die Tatsache, dass der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft im europäischen Vergleich eher restriktiv geregelt ist, dazu, dass ein doch relativ großer Prozentsatz der in Österreich lebenden Bevölkerung von

politischen Rechten und damit von politischer Partizipation weitgehend ausgeschlossen ist. Zu Beginn des Jahres 2014 lebten in Österreich 1.066.114 oder 12,5 Prozent Ausländer/-innen.

Bevor die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund auf regionaler Ebene beleuchtet wird, ein Blick auf die nationale Ebene: Für die ÖVP sitzt Asdin El Habassi, Salzburger mit marokkanischen Wurzeln, seit 2013 im Nationalrat. Er ist der erste praktizierende Moslem in den Reihen der ÖVP.

Bereits seit 2008 Nationalratsabgeordnete ist Alev Korun (Grüne): Sie wurde in der Türkei geboren, besuchte Schulen in Istanbul und studierte von 1988 bis 1992 Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck. Ebenso wie Korun sitzt seit 2013 Aslan Aygül Berivan für die Grünen im Nationalrat: Die gebürtige Türkin stammt aus Telfs und absolvierte ihr Jus-Studium an der Universität Innsbruck. Im Bundesrat saß von 2008–2015 der Grüne Efgani Dönmez aus Oberösterreich: Auch er wurde in der Türkei geboren, ist Diplomsozialarbeiter und absolvierte an der Universität Linz die Ausbildung zum PMM (Professional Master of Mediation).

Schließlich sitzt für die SPÖ seit 2013 Nurten Yilmaz im Nationalrat: Auch sie wurde in der Türkei geboren und absolvierte die Höhere Technische Bundeslehranstalt Wien.

An diesen wenigen Beispielen wird ersichtlich, dass es auf Bundesebene, wie eben erwähnt, keine ethnischen Parteien gibt. Vertreter/-innen der Migrationsgesellschaften werden von etablierten Parteien aufgestellt und sitzen für diese im Parlament. Wenig überraschend für SPÖ, ÖVP oder Grüne und nicht für die FPÖ.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auf regionaler bzw. kommunaler Ebene. Wenn wir den aktuellen, 2013 neu gewählten Tiroler Landtag ansehen, so hat mit Dipl. Päd. Ahmed Demir (Grüne) lediglich einer der 36 Abgeordneten Migrationshintergrund (Stand Februar 2015). Die Landesfrauenvorsitzende der SPÖ Tirol ist seit 2014 Selma Yildirim. Seit 2014 ist sie auch im Bundesparteivorstand der SPÖ.

3. Gemeindepolitik

Nicht jeder, vor allem nicht jede Partei, sieht es als Vorteil, wenn Menschen mit Migrationshintergrund in die Kommunalpolitik einsteigen. Interessanterweise, aber nicht überraschend, kommen Bedenken in erster Linie von der FPÖ, die immer wieder rasch zur Stelle ist, wenn es um Forderungen an die Zuwanderungsgesellschaft bzw. an Menschen mit Migrationshintergrund geht. Allerdings sind dies meist Forderungen in Richtung Assimilierung – um Integration bemüht ist die FPÖ nicht wirklich.

Beispiel Telfs: „Droht Telfs ein türkischer Gemeinderat?“. Dieter Schilcher, damals von der Telfer FPÖ, hatte schon im Vorfeld der Gemeinderatswahl 2010 seine Ängste geäußert und vor einem möglichen Gemeinderatsmitglied Güven Tekcan gewarnt:

„Wer glaubt, dass der türkischstämmige Kandidat, Herr Güven Tekcan, für einen Platz im Gemeinderat an aussichtsloser Position (Platz 20) auf der Bürgermeisterliste gereiht ist, der täuscht sich gewaltig. Denn wie bereits durchgedrungen ist, führt dieser einen extremen Vorzugsstimmenwahlkampf‘, gibt der FP-Bürgermeisterkandidat Mag. Dieter Schilcher angesichts der kürzlich erfolgten Listenpräsentation der Bürgermeisterliste – Liste 1/ÖVP Telfs zu bedenken. An die 1.400 türkischstämmige Wahlberechtigte gäbe es in Telfs, erläutert Schilcher: ‚Bei ausreichender Mobilisierung sind das nicht nur drei Gemeinderatsmandate für Bgm. Opperer, Herr Tekcan wird damit auch mit Leichtigkeit die erforderlichen 300 Vorzugsstimmen bekommen. Ist dies der Fall, so hat Herr Tekcan einen Fix-Platz im Gemeinderat. Und wo einer ist, folgen mehr! Der Wähler wird entscheiden, ob diese Entwicklung zu unterstützen ist.“ (Schilcher 2010)

„Wo einer ist, folgen mehr!“ – ein bekanntes Bedrohungsszenario der FPÖ.

Jenes Feld, auf dem seit einiger Zeit mehr und mehr Politiker/-innen mit Migrationshintergrund aktiv sind, ist das der Gemeindepolitik: „Drei Vorreiter hoffen auf Nachahmer“, titelte die Tiroler Tageszeitung im April 2015. Porträtiert wurden in diesem Beitrag Güven Tekcan aus Telfs, Yavuz Öztürk aus Hall und Ali Gündogdu aus Fulpmes.

Für Aufsehen sorgte 2010 der bereits erwähnte Güven Tekcan in Telfs. Er war auf der ÖVP-Liste auf Platz 20 gereiht, angesichts der 21 zu vergebenden Sitze und der neun antretenden Listen war vorhersehbar, dass Tekcan nur über die Listenreihung nicht in den Gemeinderat einziehen würde. Er bekam aber aufgrund eines sehr erfolgreich geführten Wahlkampfes 420 Vorzugsstimmen und stand damit plötzlich an der zweiten Stelle der Parteiliste. Seit 2013 ist Tekcan auch im Gemeindevorstand vertreten. Wenn Tekcan ein knappes Jahr vor der nächsten Gemeinderatswahl 2016 eine Botschaft hätte vermitteln wollen, so wäre dies der Appell an andere Menschen mit Migrationshintergrund gewesen, sich in der Gemeindepolitik zu engagieren: „Ich glaube, die Parteien sind jetzt so weit.“ (md 2015) Er könne seinen Weg anderen nur empfehlen, ihm habe die Gemeindepolitik Spaß gemacht. Abraten möchte er aber von ethnischen Listen.

Gefragt, ob sie sich in ihren Parteien Politiker/-innen mit Migrationshintergrund vorstellen könnten, meinten die Vertreter/-innen der anderen Telfer Parteilisten, dies sei keinesfalls ein Hindernis – es gehe um Inhalte, um Eignung und nicht um Personen.

Yavuz Öztürk saß damals als einer der ersten Gemeinderäte mit Migrationshintergrund von 2004–2008 für die SPÖ im Stadtparlament in Hall. 2016 wollte er wieder kandidieren, diesmal aber für die NEOS. Diese traten aber nicht zur Gemeinderatswahl an. Eines seiner Anliegen war, „denen, die sich nicht trauen, vorzuleben, dass ihnen alle Wege offenstehen.“ (md 2015) Die Reaktionen der anderen Parteien waren ähnlich wie in Telfs: durchaus Interesse bei ÖVP und SPÖ, bei der Liste „Für Hall“ und den Grünen, Personen mit Migrationshintergrund einzubinden. Für den FPÖ-Vertreter Karl-Ludwig Faserl müssten die Personen die Werte der Partei hochhalten, das Problem stelle sich aber nicht, da sich bisher niemand gemeldet habe. Es sei schon schwer genug, Einheimische zu finden, so Faserl.¹⁰

Mit einer eigenen Liste trat Ali Gündogdu im Jahr 2010 zur Kommunalwahl in Fulpmes im Stubaital an. Damals hatten etwas mehr als 105 der Wahlberechtigten in Fulpmes türkischen Migrationshintergrund (300 von 2.900). Zwei Männer und fünf Frauen waren auf der Liste von „Miteinander für Fulpmes“ angetreten. Ein Jahr lang hatten sie bei Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürgern mit und ohne Migrationshintergrund Überzeugungsarbeit geleistet. Ein Antreten bei der Bürgermeisterdirektwahl schloss Gündogdu damals noch aus, Ziel waren ein bis zwei Mandate (vgl. o. A. 2009). 2016 kandidierte Gündogdu aus familiären Gründen nicht mehr, ein Antreten bei der Bürgermeisterdirektwahl 2022 sei allerdings eine Möglichkeit: „Allein als Bürgermeister anzutreten, wäre für mich eine Ehre. Früher haben viele gesagt, ein Türkischstämmiger als Gemeinderat ja, als Bürgermeister nein. Das hat sich mittlerweile geändert.“ (md 2015) Insgesamt betont Gündogdu die konstruktive Zusammenarbeit sowohl mit dem Bürgermeister als auch mit den anderen Fraktionen (vgl. Amt der Tiroler Landesregierung 2012).

Die Arbeitsmigration ins Stubaital begann in den 1960er- und 1970er-Jahren; viele der türkischstämmigen Bewohner des Stubaitales haben ihre Wurzeln in der Provinz Usak. Im Sommer 2014 kam der Bürgermeister von Usak mit einigen Gemeinderatsmitgliedern nach Fulpmes, im November 2014 folgte ein Gegenbesuch des Fulpmes Gemeinderates in Usak. Ein Ergebnis dieser Besuche war, dass beide Seiten vereinbarten, die Kontakte in Hinkunft auszubauen und intensiv zu pflegen.

Ebenso seit 2010 im Gemeinderat (in Jenbach) ist Mustafa Isilak (vgl. Amt der Tiroler Landesregierung 2012). Er kandidierte gemeinsam mit den Grünen auf der Liste „Gemeinsam für Jenbach“, auch sein Ziel war es, die Interessen der Zugewanderten zu vertreten. Nur wenn sich Migrantinnen und Migranten auch in der Gemeindepolitik einbringen, könne Integration gelingen.

In Innsbruck schließlich sitzt mit Mesut Onay ebenfalls ein Abgeordneter mit Migrationshintergrund im Gemeinderat.

Im Wahlkampf spielte das Thema Integration – wenn überhaupt – in Bezug auf Flüchtlinge eine Rolle. Angesichts der Tatsache, dass beim aktuellen gesellschaftspolitischen Diskurs gerade bei diesem Thema die unterschiedlichsten Ebenen – Ausländer/-innen, Fremde, Asylwerber/-innen, Migrantinnen und Migranten – in einen Topf geworfen werden und damit eine differenzierte Diskussion häufig unmöglich gemacht wird, scheinen wir von einer entspannten, entemotionalisierten Debatte über Integration doch noch einigermaßen entfernt zu sein.

Am 28.02.2016 fanden die jüngsten Gemeinderatswahlen in Tirol statt (mit Ausnahme von Innsbruck, wo erst 2018 wieder gewählt wird, und Gramais, wo keine Liste antrat und die Wahl deshalb ausfiel).

2016 kandidierten bei der Liste „Gemeinsam für Jenbach“ drei Kandidatinnen und Kandidaten mit Migrationshintergrund auf aussichtsreichen Plätzen (Ränge 2, 3 und 5 für Yesim Sahan, Turgay Kilicer und Vahap Esen); für die ÖVP Aracely Sayas de Scheitnagl an 7. Stelle. Der Listenführer der Grünen und Unabhängigen, Wolfgang Palaver, verzichtete auf sein Mandat, für ihn zieht Yesim Sahan in den Gemeinderat ein.

In Telfs ist Abdulkadir Özdemir bei der SPÖ auf dem dritten Listenplatz, bei der ÖVP Güven Tekcan ebenso als Dritter. Für die Grünen – allerdings an aussichtsloser achter bzw. zehnter Stelle – kandidieren Gordana Davidovic und Ahmet Demirci. In Fulpmes ist bei „MFF-Miteinander für Fulpmes“ Seyma Taskiran an dritter Stelle; Spitzenkandidat der Landecker Grünen ist Ahmet Demir, an dritter Stelle in Schwaz ist Tarik Özbek.

Aufregung gab es kurz vor der Wahl in Wörgl. Kaya Kayahan, Mitarbeiter der Integrationsstelle in Wörgl und an 14. Stelle der Bürgerliste Wörgler Volkspartei gereiht, hatte auf seinem privaten Facebook-Account auf die Wahl am 28.02. verwiesen und Menschen animiert, zur Wahl zu gehen. Diese Ermunterung, zur Wahl zu gehen, hatte er auch mit einigen wenigen Worten auf Türkisch wiederholt. Das sollte genügen, dass die FPÖ in Wörgl das Abendland in Gefahr sah: Carmen Schimaneck, FPÖ-Gemeinderats- und Nationalratsabgeordnete, meinte, sämtliche Integrationsmaßnahmen würden mit Füßen getreten:

„Für jene, die sich bisher bemüht haben, die Integration ausländischer Mitbürger zu unterstützen, ist das ein Schlag ins Gesicht, ist doch die deutsche Sprache ein grundlegender Pfeiler dieser Bemühungen. [...] Offen wirbt Kaya in türkischer Sprache um Stimmen für sich und die Bürgerliste Wörgler Volkspartei und das als zuständiger Integrationsbeauftragter [Kaya ist nicht Integrationsbeauftragter, sondern Abteilungsleiter für Integration bei besagtem Verein, Anm. d. Autors], der von der Stadt wie auch vom Land dafür ein Einkommen bezieht.“ (Otter 2016)

Man müsse überlegen, so Schimanek weiter, „ob Kaya für seine Position überhaupt weiter geeignet sei.“ (Otter 2016) Dessen ungeachtet erreichte Kayahan Kaya bei den Wahlen auf seiner Bürgerliste Wörgler Volkspartei ein Direktmandat und schaffte den Sprung vom 14. Listenplatz in den Gemeinderat.

Nach Vorliegen der Ergebnisse hat es in Telfs wieder Güven Tekcan geschafft – die ÖVP musste deutliche Verluste hinnehmen, nicht so aber Güven Tekcan, der mit 442 wieder die meisten Vorzugsstimmen erhielt. In Landeck konnten die Grünen mit Spitzenkandidat Ahmet Demir ein Mandat erreichen, in Jenbach allerdings kam die Liste „Gemeinsam für Jenbach“ nur mehr auf ein Mandat.

Langsam wird es also selbstverständlicher, dass Personen mit Migrationshintergrund auf Listen zu Kommunalwahlen zu finden sind. Allerdings noch zu oft auf aussichtslosen Listenplätzen.

4. Resümee

In seiner Studie „Who Governs?“ aus den frühen 1960er-Jahren hat Robert Dahl drei grundsätzliche Arten von politischer Vertretung für Zuwanderungsgesellschaften definiert: In einer ersten Phase werden die Interessen der neuen ethnischen Gruppe durch Eliten der Aufnahmegesellschaft vertreten, die betreffende ethnische Gruppe selbst hat noch keine Möglichkeit, sich politisch zu engagieren. Voraussetzung um überhaupt politisch aktiv zu werden und diese Vertretung durch Angehörige anderer Eliten unterstützen zu können, wäre das aktive Wahlrecht.

In einer zweiten Stufe gibt es *ethnic-voting* (Voraussetzung ist wiederum, dass die ethnische Gruppe das Wahlrecht besitzt), das heißt, dass sich aus einer mittlerweile komplexer gewordenen ethnischen Gruppe eine Mittelschicht entwickelt, die die Interessen der eigenen Gruppe wahrnimmt. Schließlich spielt in der dritten Phase ethnische Zugehörigkeit eine immer weniger wichtige Rolle, weil die Mitglieder der Gruppe Zugang zu anderen nicht-ethnischen Eliten gefunden haben (vgl. Pelinka 2005, 141f).

Wenn wir ein vorläufiges Resümee über Partizipation und Integration ziehen und dabei vergleichend auf Dahls Studie zurückgreifen, so scheint dieser gegenwärtige Prozess von Zuwanderung und Integration allochthoner Minderheiten zwischen der zweiten und der dritten Phase zu liegen. Am Beispiel „Miteinander für Fulpmes“ ist zu sehen, dass zwar (noch) die eigene ethnische Gruppe angesprochen, gleichzeitig aber auch eine Öffnung für andere ethnische Gruppen angestrebt wird. Ähnlich in Telfs: Güven Tekcan hatte zwar sowohl 2010 als auch 2016 für seinen Vorzugsstim-

menwahlkampf die eigene ethnische Community angesprochen, gleichzeitig aber auf einer ÖVP-Liste kandidiert. Auch auf der Jenbacher Liste „Gemeinsam für Jenbach“ kandidierten sowohl 2010 als auch 2016 Personen mit und ohne Migrationshintergrund.

Wie die Äußerung von Dieter Schilcher zeigt, spielt Ethnizität nach wie vor aber eine große Rolle – für ihn und die FPÖ vor allem als potentiell Bedrohungsszenario. Das heißt, dass verschiedentlich das Thema Ethnizität nach wie vor eingebracht wird – wenngleich für einen zunehmend größeren Teil der Bevölkerung die ethnische Zugehörigkeit als immer weniger wichtig erachtet wird.

Ein zweiter wesentlicher Aspekt aber ist das (aktive und/oder passive) Wahlrecht: Die angesprochenen Personen sind Menschen mit Migrationshintergrund, die die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen und damit selbstverständlich im Besitz aller politischen Rechte sind. In Österreich – und in vielen anderen Ländern – ist das Problem aber, dass ein relativ großer Teil der Bevölkerung die Staatsbürgerschaft eines anderen Landes besitzt. Diese Personen sind damit von der politischen Partizipation weitgehend ausgeschlossen. Eine Überlegung, dies zu ändern, wäre, den Zugang zu politischen Rechten nicht aufgrund der Staatsbürgerschaft (*citizenship*) zuzuerkennen, sondern aufgrund der Wohnbürgerschaft (*denizenship*), also nach dem Mittelpunkt der Lebensinteressen.

Anmerkungen

- 1 Migrationshintergrund haben jene Personen, die selbst oder deren Eltern im Ausland geboren wurden.
- 2 Der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft wird relativ restriktiv gehandhabt; einen Rechtsanspruch haben Personen nach 30 Jahren Aufenthalt; bei besonderer Integration bereits nach 15 Jahren und bei besonders berücksichtigungswürdigen Gründen (z. B. Ehe oder Geburt in Österreich) nach sechs Jahren. Vgl. dazu www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/26/Seite.260430.html
- 3 Vgl. dazu „Migration & Integration – Zahlen. Daten. Fakten.“ Aus den Jahren 2008 bis 2014; erstellt bzw. herausgegeben vom Österreichischen Integrationsfonds bzw. der Statistik Austria; www.integrationsfonds.at/zahlen_und_fakten/statistisches_jahrbuch_2014/
- 4 Vgl. dazu die Statistiken von Statistik Austria: www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_migrationshintergrund/033241.html
www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/index.html
- 5 Vgl. dazu www.integrationsfonds.at/themen/publikationen/zahlen-fakten/migramap/
- 6 In den Kammern – Arbeiterkammer (AK), Landwirtschaftskammer (LWK), Wirtschaftskammer (WKO), Kammern der freien Berufe – besteht Pflichtmitgliedschaft, d. h. Berufstätige werden entsprechend ihrer Berufstätigkeit einer Kammer zugeordnet.
- 7 Bürgermeister/-innen werden in den Bundesländern Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg direkt gewählt.
- 8 In Wien gibt es 23, in Graz 17 Stadtbezirke, in denen jeweils die Bezirksvertretung bzw. die Bezirksräte direkt gewählt werden. Diese Bezirke sind – anders als die 95 politischen Bezirke Österreichs (15 Statutarstädte und 80 Landbezirke) – als Stadtteile zu sehen.
- 9 www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000186, Tiroler Gemeinderatswahlordnung, § 35
- 10 Allein die Wortwahl „Einheimische“ deutet darauf hin, dass die Unterscheidung zwischen „einheimisch“ und „nicht-einheimisch“ nach wie vor aufrecht ist: wie bei den berühmten *Zuagroasten* in Tirol, denen erst nach langer Zeit Zugehörigkeit attestiert wird.

Literaturverzeichnis

- Amt der Tiroler Landesregierung (2012). Fremd? Heimat Tirol. Integrationskalender 2012, www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/gesellschaft-soziales/integration/downloads/Unterlagen/I-Kalender_2012/I-Kalender_2012_Rueckseite.pdf
- md (2015). Drei Vorreiter hoffen auf Nachahmer, Tiroler Tageszeitung, www.tt.com/politik/9944327-92/drei-vorreiter-hoffen-auf-nachahmer.csp, 27.04.2015
- o. A. (2009). Gemeinderatswahl, <http://tirv1.orf.at/stories/350109>, 21.03.2009
- o. A. (2013). LT-Wahl: Listen auf Unterschriftenjagd, <http://tirol.orf.at/news/stories/2571626/>, 15.02.2013
- Otter, Wolfgang (2016). Wahlwerbung auf Türkisch regt auf, Tiroler Tageszeitung, www.tt.com/politik/landespolitik/11156413-91/wahlwerbung-auf-t%C3%BCrkisch-regt-auf.csp, 23.02.2016
- Pelinka, Anton (2005). Vergleich politischer Systeme, Wien: Böhlau
- Schilcher, Dieter (2010). Telfs-Bgm.-Kandidat Mag. Dieter Schilcher: Droht Telfs ein türkischer Gemeinderat, www.fpoe-tirol.at/news-detail/telfs-bgm-kandidat-mag-dieter-schilcher-droht-telfs-ein-tuerkischer-gemeinderat, 11.02.2010

Günther Pallaver/Marco Brunazzo

Democrazia diretta a livello comunale

Tirol, Alto Adige e Trentino a confronto

Direct democracy at the municipal level

Comparing Tyrol, South Tyrol, and Trentino

Abstract In general, there are relatively few initiatives of direct democracy from ‘below’ (bottom up) directed at the municipal level in all three provinces, even though a greater number of such activities can be found in South Tyrol and Trentino.

These two provinces move at the same pace with regard to reforms, as the municipal law falls within the competences of the region. In Tyrol, on the other hand, reforms of direct democracy at the municipal level remain a topic seemingly absent from public debate. Trentino distinguishes itself from Tyrol and South Tyrol on yet another level. While for the latter two the referenda regard topics such as construction projects, tourism, energy, mobility, agriculture and the environment, most of the direct democratic initiatives in Trentino concern the fusion of municipalities, an issue currently absent from debates in Tyrol and South Tyrol. Hence, institutional initiatives (top down) are much more present in Trentino than in Tyrol or South Tyrol.

The reasons for the relatively low use of direct democracy in all three provinces are varied. Amongst others, consolidated parties hardly show any interest in an increase in civic-popular participation. Thus, when they do happen, these initiatives are initiated by civil society. The limits in this field derive from the insufficient and/or incomplete development of the instruments required for direct democracy. In fact, they are so weak and often deficient that it is almost impossible for citizens to use them effectively.

1. Introduzione

La democrazia diretta (DD) è di grande importanza per la qualità della democrazia in generale. Come necessario complemento rispetto alle forme della democrazia indiretta, essa offre un ricco ventaglio di aspetti qualificanti. Funge da motore per riforme e da freno verso politiche contrarie alla volontà dei cittadini; procura maggiori competenze per tutti; è orientata verso aspetti concreti; mira a una legittimazione delle scelte dirette e responsabile nonché a una maggiore pace sociale (Benedikter 2015, 18-20; Gross 2002). Le opportunità offerte dalla democrazia diretta sono quindi assai varie ed ampie.

Su un piano individuale si può ottenere un innalzamento del livello di motivazione, informazione, qualificazione, partecipazione e orientamento politico; su un piano sociale opportunità di apprendimento, informazione, condivisione dei poteri e delle iniziative nonché di integrazione sociale. Su un piano sistemico-strutturale si può ottenere maggiore trasparenza, un avvicinamento tra cittadini e politici, una maggiore legittimazione delle decisioni e una maggiore accessibilità alla politica (Karlhofer 2012, 148).

Per ciò che riguarda la dimensione locale, importanti impulsi verso la valorizzazione della partecipazione diretta sono giunti a partire dal 1993 da parte del Consiglio d'Europa (cfr. Gamper 2014). La risoluzione del Comitato dei ministri sui referendum locali, integrata da un catalogo per la democrazia locale e regionale elaborato nel 1996 dal Comitato di indirizzo, è stata seguita nel 2005 da una "Recommendation [...] on public participation in local affairs and elections" approvata dal Congresso dei comuni e delle regioni del Consiglio d'Europa. Nel 2007 è arrivato infine il "Code of Good Practice on Referendums" stilato dalla Commissione di Venezia (cfr. Karlhofer 2012, 144-145).

Ciononostante in ambito comunale la democrazia diretta è stata introdotta in Italia e in Austria in ritardo e in forma restrittiva.¹

2. Strumenti della partecipazione dei cittadini in Tirolo a livello comunale

Prescindendo da Innsbruck, che ha un proprio statuto, a livello comunale vi è un unico strumento di democrazia diretta: il referendum popolare. L'iniziativa può venire da organi politici (*top down*) oppure dai cittadini (*bottom up*). Il confronto in ambito comunale, spesso emozionalmente molto acceso, non deriva solo dallo scon-

tro tra fautori e oppositori di un progetto, ma anche da controversie tra organi comunali, quando ad esempio il sindaco non può contare sulla maggioranza all'interno del Consiglio comunale (cfr. Karlhofer 2011, 102-103).

Tab. 1: Referendum a livello comunale (senza Innsbruck)

Anno	Comune	Tema	Partecipazione %	Sì %	No %
1987	Kals	Realizzazione centrale elettrica di Dorfertal			
1998	Stanzach	Realizzazione laghetto-biotopo	75	55,9	44,1
1998	Heiterwang	Realizzazione circonvallazione	61,1	74,8	25,2
1999	Roppen	Realizzazione piccola centrale elettrica	87,4	38,4	61,6
2001	Heinfels	Realizzazione nuova chiesa	71,6	65,8	34,2
2002	Telfs	Realizzazione campo da golf	36,6	17,9	82,1
2002	Imst	Realizzazione campo da golf	47,5	36,1	63,9
2003	Fügen	Realizzazione centrale a biomasse	59,8	40,9	59,
2003	Neustift i. St.	Realizzazione campo da golf	57,6	40,6	59,4
2003	Schwendau	Fusione con Hipp	57,2	47,3	52,7
2004	Haiming	Vendita terreni per il Tschirgant-tunnel	30,0	16,0	84,0
2004	Kufstein	Mantenimento chiesa dell'ospedale	11,8	84,9	15,1
2005	Wildermieming	Riedificazione centro comunale	66,8	35,9	64,8
2005	Eben am Achensee	Realizzazione centro di cura e assistenza	54,0	65,0	35,0
2006	Wörgl	Limite a 40 invece che a 30 km/h	20,5	79,4	20,6
2006	Stumm	Realizzazione supermarket	28,9	68,7	31,3
2007	Westendorf	Realizzazione struttura alberghiera	59,8	58,5	41,5
2007	Zirl	Realizzazione grattacielo (Tower)	26,8	77,0	23,0
2008	Radfeld	Realizzazione di una cava	46,6	17,5	82,5
2009	Lienz	Realizzazione centro commerciale	50,7	47,3	52,7
2009	Niederndorf	Realizzazione di una cava	57,8	44,1	55,9
2009	Kematen	Realizzazione zona artigianale-industriale	48,6	55,8	44,2
2011	Neustift i. St.	Derivazione acque per centrale elettrica	46,9	85,0	15,0
2011	Neustift i. St.	Nuovo centro scolastico	50,1	36,7	63,3
2012	Virgen	Realizzazione centrale idroelettrica	73,9	72,4	27,6

Anno	Comune	Tema	Partecipazione %	Sì %	No %
2012	St. Jakob in Haus	Realizzazione dello "Jakobskreuz"	63,2	67,9	32,1
2013	Wildschönau	Contro lo spostamento dell'ufficio comunale	70,9	69,4	30,6
2014	Mayrhofen	Realizzazione di ponti e strada di collegamento	40,5	43,9	56,1

Fonte: Karlhofer 2011, 110 e informazioni dell'Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Gemeinden (Hana Fific), 09.06.2015.

I temi dei 28 referendum sinora tenuti riguardano soprattutto progetti edilizi ma coinvolgono anche altri diversi ambiti: turismo, energia, traffico, economia, istituzioni e ambiente. In genere si tratta di questioni locali, raramente regionali e tanto meno sovraregionali. La prima consultazione (non considerando Innsbruck) si è tenuta nel 1987. Negli anni '90 se ne sono svolte soltanto tre. Nel decennio successivo (2001-2010) il numero è salito a 18. Dal 2011 se ne sono svolte altre sei. La media annuale è stata dunque di due referendum all'anno. In sei determinati anni (1987, 1999, 2001, 2008, 2013, 2014) se n'è registrato soltanto uno; nel 2003 e nel 2009 ben tre. Soltanto in un comune (Neustift i. St.) si è raggiunto il numero di tre referendum svolti.

Non si registrano rilevanti differenze tra piccoli e grandi comuni. La partecipazione al voto ha raggiunto in media il 56,2 per cento, con una estrema oscillazione tra il 12 e l'87 per cento. In 17 casi essa si è situata oltre il 50 per cento; più precisamente, solo una volta oltre l'80 per cento, quattro volte sopra il 70 per cento e sopra il 60 per cento, otto volte sopra il 50 per cento. Metà dei referendum popolari hanno prodotto un risultato favorevole al quesito proposto.

Non sempre referendum avviati hanno poi avuto corso. Ecco alcuni esempi. Nel 2015 il Consiglio comunale di Wörgl ha annullato il referendum, precedentemente indetto, riguardo all'acquisto dell'"areale Badl". Così è accaduto nel 2010 anche a Ried nell'Alta Valle dell'Inn riguardo al referendum contro la centrale elettrica consorziale dell'Inn.²

Un po' diverso il caso di Gries am Brenner la cui "richiesta alla cittadinanza" sul centro di accoglienza per asilanti non rientrava nelle tipologie di referendum previste dagli articoli 61 e seguenti dell'ordinamento dei comuni tirolesi del 2001. Il sindaco aveva inviato agli aventi diritto di voto una scheda sulla quale si doveva indicare mediante una crocetta il numero di profughi che il comune avrebbe dovuto accogliere (cfr. Daum 2015).

Il capoluogo del Bundesland Tirol è una delle 15 città austriache con statuto autonomo e si distingue pertanto dagli altri comuni tirolesi per il proprio ordinamento fissato con legge regionale. Lo statuto riconosce sia l'iniziativa popolare che il referendum.

Oggetto dell'iniziativa popolare possono essere questioni di competenza locale. L'iniziativa può essere avviata dai cittadini con un numero minimo di 2.000 sottoscrizioni da parte di aventi diritto al voto. Il periodo della loro raccolta è di quattro settimane. Raggiunte le 2.000 firme, è obbligatorio procedere al voto referendario. Se più del 50 per cento degli aventi diritto al voto esprime consenso alla richiesta avanzata dall'iniziativa, il risultato è vincolante per il Consiglio comunale.

Oggetto dei referendum popolari sono questioni di competenza locale e l'iniziativa deve essere assunta dal Consiglio comunale con una maggioranza dei due terzi. Se al referendum partecipa più del 50 per cento degli aventi diritto, il risultato è vincolante per il Consiglio comunale (cfr. Karlhofer 2011, 103).

Sinora ad Innsbruck si sono svolti quattro referendum popolari. Con quello sulla chiusura dell'aeroporto (1973) il comune intese reagire ad un'iniziativa di cittadini contro l'aeroporto. Netto fu il rifiuto espresso all'ipotesi di candidatura per i Giochi olimpici invernali del 2002 o 2006. Con una partecipazione del 45,2 per cento, la proposta fu respinta dal 73,5 per cento dei votanti. La massima partecipazione al voto (quasi il 70%) si registrò nel 1999 con il referendum sull'introduzione dell'elezione diretta del sindaco; i sì furono il 73 per cento. La grande quota di partecipazione si spiega anche col fatto che il referendum era stato fatto coincidere con le elezioni regionali. Tuttavia trascorse molto tempo prima che la volontà popolare si traducesse in legge. L'elezione diretta del sindaco, infatti, fu introdotta solo nel 2011, in seguito a una completa riforma dell'ordinamento cittadino ad opera del consiglio regionale quale istanza a ciò competente. E così solo nel 2012 ad Innsbruck si votò per la prima volta direttamente il sindaco, nonostante tale procedura fosse stata introdotta dal Land Tirol già nel 1991 e lo stesso l'avesse messa in pratica nel 1992 (cfr. Karlhofer 2013, 149). Con la riforma dell'ordinamento cittadino si introdusse anche un'importante novità in merito alle iniziative popolari. Queste in precedenza avevano carattere vincolante per il Consiglio comunale solo se raggiungevano la maggioranza degli iscritti al voto. La regola fu cambiata nel senso che adesso era sufficiente ottenere la maggioranza dei votanti. In sostanza fu ridotta la soglia minima di partecipazione (Karlhofer 2011, 109).

Tab. 2: Iniziative popolari e referendum a Innsbruck

Anno	Iniziativa	Tema	Partecipazione %	Sì %	No %
1973	Referendum popolare	Chiusura aeroporto Innsbruck	10,6	10,4	89,6
1980	Referendum popolare	Nuova piscina coperta invece che ristrutturazione	9,1	16,7	83,3
1982	Iniziativa popolare	Contro edificazione sui Peergründe	2,9	–	–
1993	Referendum popolare	Candidatura ai Giochi Olimpici	45,2	25,5	73,5
1999	Referendum popolare	Elezione diretta del sindaco	69,2	73,0	27,0

Fonte: Karlsrufer 2011, 108.

Oltre ai quattro referendum, nel 1982 si giunse a un'iniziativa popolare contro l'edificazione sui Peergründe, la quale però si fermò alle 2.286 sottoscrizioni rispetto alle necessarie 5.000. Con la riforma dell'ordinamento cittadino del 2011 il numero di firme richiesto è stato ridotto a 2.000. Dal 1999 ad Innsbruck non si è svolto più alcun referendum. Tra il 2013 e il 2015 sono state avanzate tre iniziative popolari secondo l'ordinamento cittadino, che però sono state dichiarate non ammissibili oppure respinte.³

Nel 2013 si trattava di “Tariffe favorevoli agli studenti nella mobilità di Innsbruck”. Il rigetto fu motivato dal fatto che l'iniziativa toccava il trasporto e le strutture pubbliche. Per quanto riguarda l'iniziativa del 2015 sul “Progetto per la realizzazione di un centro di quartiere nella Wiltener Platzl” il rigetto è stato motivato dal fatto che non venivano rispettate le condizioni previste dall'ordinamento cittadino. L'iniziativa, dello stesso anno, per “Innsbruck a misura di bicicletta” è stata invece respinta perché delle 251 sottoscrizioni presentate solo 160 sono state considerate valide.⁴

3. Strumenti della partecipazione dei cittadini a livello comunale in Alto Adige

A livello comunale sono previsti l'iniziativa popolare e il referendum (leggi regionali del 1993, 2005, riforma del 2014) come pure il referendum per l'istituzione di nuovi comuni, la modifica di confini e la denominazione di comuni o di località all'interno di comuni (regolamento legislativo dal 1950) (cfr. Benedikter 2015, 80-82).

Una diretta compartecipazione politica dei cittadini e delle cittadine nel proprio comune fu introdotta nella Regione autonoma del Trentino-Alto Adige/Südtirol per

la prima volta con la legge regionale n. 1 del 4 gennaio 1993.⁵ Tale legge ha obbligato i comuni sulla base della loro autonomia, fissata nella Costituzione (art. 114) e definita con legge statale n. 142 dell'8 giugno 1990, a dotarsi di un proprio statuto al cui interno fosse prevista tra l'altro la compartecipazione politica, secondo il testo, il "referendum con carattere deliberativo" ("Volksbefragung mit beschließendem Charakter", art. 50). Sulla base della formulazione in lingua tedesca del testo di legge⁶, 114 dei 116 comuni in Alto Adige hanno introdotto il referendum su iniziativa dei cittadini e delle cittadine. Ciò è avvenuto tuttavia attraverso regolamenti che in molti comuni rendono di fatto quasi impraticabile l'esercizio del voto. Il tentativo di due comuni trentini di introdurre esplicitamente il referendum deliberativo venne dichiarato inammissibile dalla sezione autonoma del Tribunale Amministrativo Regionale per la Provincia di Trento. E questo sulla base della dizione in lingua italiana (l'unica ad avere validità giuridica) della legge, dove si utilizza il non univoco termine di "referendum popolare propositivo". L'inammissibilità si riferiva anche al dettato costituzionale che prevede come organo legislativo esclusivamente l'assemblea parlamentare. In tal modo i cittadini dell'Alto Adige devono il godimento di uno strumento di decisione politica diretta a una traduzione rimasta non chiara nella sua gamma di significati e ad una corrispondente definizione. Venne lasciato ai comuni anche il compito di fissare le regole attraverso le quali i cittadini potessero esercitare questo diritto di voto (cfr. Lausch/Pallaver 2011, 125-126.). Nella definizione di queste regole, si escludevano dalle possibili materie oggetto di referendum le questioni relative a gruppi linguistici, religione, elezioni, personale, finanze e imposte.

Con legge regionale n. 7 del 22 dicembre 2004 il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol ha introdotto una "Riforma dell'ordinamento delle autonomie locali" che prevedeva un adeguamento degli ordinamenti comunali al nuovo quadro normativo nonché l'approntamento di relative procedure entro sei mesi.⁷ Con questa riforma si cercava di venire incontro alle difficoltà di applicazione dei diritti di codecisione. Ciò almeno per quanto riguardava le soglie di accesso: il numero di firme necessario per un referendum fu fissato, infatti, a un limite massimo del 10 per cento degli aventi diritto al voto. Un'ulteriore novità risiedeva nella possibilità concessa ai comuni di ammettere al voto anche i giovani sopra i 16 anni d'età. Per quanto riguardava la soglia del quorum di partecipazione, la legge regionale non dava alcuna indicazione di riferimento.

In occasione del riordino dell'ordinamento degli enti locali del dicembre 2014 (*Disposizioni in materia di elezioni degli organi delle amministrazioni comunali*; l.r. 9 dicembre 2014, n. 11) il Consiglio regionale ha apportato alcune essenziali novità in merito alla partecipazione politica dei cittadini. Tra queste:

- 1) Il diritto a un referendum confermativo a quorum zero per le modifiche agli statuti comunali. Il massimo numero di firme per richiedere un referendum è stato abbassato e differenziato secondo la grandezza del comune.⁸ I promotori hanno 90 giorni di tempo per la raccolta delle firme. Se una maggioranza (senza quorum) respinge la modifica dell'ordinamento, questa non entra in vigore.
 - 2) La soglia massima di firme per i referendum è stata abbassata dal 10 per cento al 5 per cento per i comuni con più di 20.000 abitanti.
 - 3) Il periodo di raccolta delle firme per un referendum è stato fissato in 180 giorni.
 - 4) È stato introdotto un limite massimo per il quorum di partecipazione diversificato a seconda della grandezza dei comuni, che attualmente è del 50 per cento per la maggior parte. In futuro nei comuni fino a 5.000 abitanti sarà al massimo del 30 per cento, in quelli oltre i 5.000 al massimo del 25 per cento. Le iniziative popolari devono avere in futuro carattere giuridicamente vincolante.
 - 5) I comuni hanno l'obbligo di fornire agli iscritti al voto referendario un opuscolo informativo sulla materia oggetto della consultazione, elaborato da una commissione neutrale (legge regionale 2014; Benedikter 2015, 82).
- I comuni devono adeguare il loro statuto a queste riforme entro il 2015.

Tab. 3: Consultazioni e referendum popolari a livello comunale

Anno	Comuni	Tema	Partecipazione %	Sì %	No %
1991	Comuni della Val Gardena	Ospitare i campionati mondiali di sci alpino	77,4	41,9	56,5 ⁹
	<i>Santa Cristina</i>		81,3	50,8	49,2
	<i>Ortisei</i>		75,3	31,1	68,9
	<i>Selva</i>		80,3	57,2	42,8
	<i>Frazioni ladine del comune di Castelrotto</i>		72,9	46,2	53,8
1993	Bronzolo	Acquisire l'istituto per la terapia occupazionale	61	19	81
1995	San Candido	Realizzazione piscina coperta	50,6	64,9	33,4
1997	Frazione Maranza (Rio di Pusteria)	Realizzazione struttura sport invernali	82,5	52,1	47,9
1997	Sesto	Seggiovia Moos-Negerdorf	80,0 ¹⁰	49,7	51,3
2000	Tesimo	Realizzazione "zoo alpino sudtirolese"	77,5	51,20	46,4
2002	Bolzano	Ridenominazione di "Piazza Vittoria" in "Piazza della Pace"	61,7	38,1	61,9
2003	Caldaro	Realizzazione lido e piscina coperta	65,4	44,1	54,7

Anno	Comuni	Tema	Partecipazione %	Sì %	No %
2004	Ultimo	Cabinovia Schwemmalm	51,7	9,0	91,0
2004	Prato allo Stelvio	Realizzazione campo da golf	57,7	9,6	88,7
2010	Brunico	Impianto di risalita a Plan de Coronas	33,7	9,6	90,4
2010	Lasa	Aumento della Giunta comunale	29,9	95,3	3,7
		Referendum: abbassamento del quorum di partecipazione al 40%		94,8	3,6
		Modifica dello statuto comunale: convocazione del Consiglio comunale		92,9	5,2
2012	Racines	Acquisizione della rete elettrica	65,2	95,7	4,3
		Realizzaz. centrale elettrica		92,6	7,4
2012	Falzes	Insediamiento zoo alpino	23,3	51,1	48,9
		Determinazione del relativo luogo			
2012	Malles Venosta	Realizzazione piccola centrale elettrica	38,5	58,5	41,5
2012	Bronzolo	Determinazione luogo del centro sociale	57,7	30,6	69,4
2012	Dobbiaco	Soluzioni al traffico	67,9		
		variante		71,9	28,1
		variante		21,1	78,9
		variante		6,9	92,1
2013	Tubre	Realizzazione centrale elettrica	48,9	51,6	48,4
2014	Malles Venosta	Proibire sul territorio comunale i pesticidi nell'agricoltura	69,2	75,8	24,2
2014	Bressanone	Progetti per il collegamento diretto tra monte Plose e città	58,0		
		1. Collegare con funivia la stazione ferroviaria e la stazione a valle		25,0	
		2. Potenziare le corse dei bus verso la stazione a valle		29,4	
		3. Mantenere la situazione attuale		3,6	
2014	Frazione Maranza (Rio di Pusteria)	Realizzazione funivia	73,6	51,0	48,6
2016	Bolzano	Centro commerciale in Via Alto	-	-	-

Fonte: Initiative für mehr Demokratie/Iniziativa per più democrazia (2014) e comunicazioni dei Comuni di Bronzolo, Bressanone, Brunico, San Candido, Caldaro, Rio Pusteria, Sesto, Santa Cristina, Ortisei, Selva, nonché la Plattform Pro Pustertal/Piattaforma pro Pusteria e la Umweltschutzgruppe Vinschgau/ Associazione tutela ambiente Val Venosta. I risultati ufficiali e quelli pubblicati sui media talora sono stati elaborati in modo differente. Quando i valori percentuali non raggiungono il 100 per cento non sono comprese le schede bianche e nulle.

In provincia di Bolzano la raccolta dei dati sulle votazioni di democrazia diretta a livello comunale è assai lacunosa. Non esiste un luogo ufficiale deputato alla raccolta sistematica di tali dati. La lista delle consultazioni e dei referendum popolari riportata nella tabella 3 si basa quindi su un lavoro di raccolta di *Initiative für mehr Demokratie/Iniziativa per più democrazia*¹¹ integrata da ricerche su diversi media, richieste ai comuni e a varie associazioni di cittadini. Nonostante tutto l'impegno, non si possono escludere (minime) imprecisioni nelle percentuali riguardo alla partecipazione ecc.

Dal 1991 al 2014 si è dato corso complessivamente a 21 referendum e consultazioni popolari. Altre tre iniziative formalmente presentate non hanno avuto esito per motivi giuridici oppure organizzativi. Accanto ai referendum svoltisi regolarmente sotto il profilo formale, in Alto Adige si sono registrate altre sei consultazioni popolari autogestite, delle quali due di maggior rilievo, precisamente quella sulle Terme di Merano (2001) e quella sulla politica del traffico in undici comuni dell'Alta Val Pusteria (2005).

Due referendum a livello comunale hanno riscosso attenzione persino sul piano internazionale. Nel 2002 nel capoluogo Bolzano quasi il 62 per cento dei votanti si è espresso contro la ridenominazione di "Piazza della Vittoria" in "Piazza della Pace". La ridenominazione di "Piazza della Vittoria", il cui nome è in stretta relazione all'omonimo monumento fascista, avrebbe dovuto essere un segnale di riconciliazione tra i gruppi linguistici (cfr. Lausch/Pallaver 2011, 130-131). Il referendum deliberativo svoltosi nel 2014 a Malles Venosta (Promotorenkomitee 2015) – che ha registrato una partecipazione intorno al 70 per cento e nel quale quasi il 76 per cento dei votanti si è espresso per il divieto sul territorio comunale dei pesticidi in agricoltura – è stato seguito con grande interesse in ambito nazionale ed estero. Nel loro complesso i temi dei referendum popolari riguardano soprattutto progetti edilizi, turismo, energia, mobilità, ambiente e questioni istituzionali.

Nella politica comunale in provincia di Bolzano i referendum rappresentano un evento raro. In oltre il 90 per cento dei comuni non se n'è sinora registrato alcuno. Dal 1990 ad oggi la loro media annuale in tutta la provincia è di 0,8. Nel 2010 se ne sono svolti due, nel 2012 cinque, nel 2014 tre, nel 2015 nessuno.¹² Nello stesso periodo tre comuni (Bronzolo, frazione di Maranza/Rio Pusteria, Malles Venosta) ne hanno svolti due ciascuno. La partecipazione al voto è mediamente del 59,5 per cento e oscilla tra un minimo di 23,3 per cento e un massimo di 82,5 per cento. Solo in cinque referendum la partecipazione è scesa sotto il 50 per cento.

Nel febbraio 2016 il commissario straordinario di Bolzano ha indetto un referendum sul centro commerciale in via Alto Adige a Bolzano ("progetto Benko") che si

è svolto dal 29 marzo al 4 aprile. Hanno avuto diritto a votare tutti i residenti che abbiano compiuto i 16 anni e tutti coloro (sempre sopra i 16 anni), che frequentano stabilmente il territorio comunale per motivi di studio/ formazione o lavoro. I pendolari hanno dovuto registrarsi e autocertificare la propria frequenza del capoluogo. Lo scrutinio si è svolto il 5 aprile (Alto Adige 2016).¹³

Non si è trattato di un referendum confermativo, non previsto dallo Statuto comunale di Bolzano, ma di una consultazione popolare (art. 49 e 60, Statuto comunale 2015).

4. Strumenti di partecipazione diretta nei comuni del Trentino

Non ci sono molte ricerche sistematiche sulla partecipazione civica in Trentino. L'unico lavoro approfondito su questo tema rimane il rapporto sulla qualità della democrazia in Trentino uscito nel 2008 (Provincia autonoma di Trento 2008) e gli atti del convegno in cui il rapporto è stato presentato (Provincia autonoma di Trento 2009). Ciononostante, il dibattito pubblico sulla partecipazione civica è presente in Trentino e, in alcuni frangenti, assume anche toni accesi, che si traducono in un rapporto se non conflittuale almeno di aperta sfiducia da parte dei promotori di iniziative volte a rafforzare le iniziative di partecipazione civica nei confronti delle istituzioni pubbliche (siano esse la Provincia autonoma o i comuni). Come avviene ormai in altri territori in Italia (e non solo), si stanno affermando anche in Trentino diversi movimenti di cittadini il cui obiettivo è sostanzialmente quello di diffondere sempre più pratiche di democrazia partecipativa. Due esempi vale la pena citare: il comitato "Più democrazia in Trentino", nato nel 2012 allo scopo di migliorare gli strumenti della democrazia diretta attuali, di togliere il quorum e di introdurre il referendum confermativo a livello provinciale, oltre che di introdurre ulteriori ed innovativi strumenti nella legislazione di riferimento; e "www.cittadinivereto.it", che nel 2009 ha dato vita al primo *town meeting* mai organizzato in Trentino. Ovviamente, accanto a queste esperienze, ve ne sono anche altre, che hanno trovato forme più "tradizionali" di espressione, come il Movimento 5 Stelle che, anche in Trentino, esprime un forte sostegno alle iniziative di democrazia diretta attraverso i suoi rappresentanti nei luoghi della rappresentanza.

Ciononostante, poco pare essere cambiato a livello istituzionale. Questo rende probabilmente ancora valide le conclusioni a cui erano pervenuti Luigi Bobbio e Gianfranco Pomatto in occasione della stesura del rapporto sulla qualità della democrazia. E cioè che in fatto di partecipazione in Trentino c'è molta esperienza e scarsa

innovazione; che manca, tra gli amministratori locali, una cultura della partecipazione; che la partecipazione, laddove viene promossa, fatica ad andare oltre al mondo della società civile organizzata; che laddove si verificano dei conflitti, questi *“vengono gestiti con un profilo eccessivamente istituzionale. In altre parole, ai gruppi di cittadini che protestano, che possono essere comitati, associazioni ambientaliste, cioè diverse tipologie, in genere non viene concessa la possibilità di interloquire direttamente con l’amministrazione. Le amministrazioni interloquiscono tra di loro e gli argomenti, che spesso sono anche argomenti seri e fondati, non trovano un luogo per una vera e propria discussione ed uno sviluppo”*. (Bobbio 2009, 22)

Detto diversamente, in Trentino il quadro di insieme delle esperienze partecipative è variegato, tutto sommato ricco, ma, in linea con quanto avviene in molte parti dell’Italia, è costellato di iniziative abbastanza casuali, abbastanza disperse e non molto coerenti. Gli amministratori locali non sono di per sé contrari all’introduzione di forme di partecipazione supplementari a quelle espresse dalla democrazia rappresentativa, ma non sono pienamente consapevoli delle numerose esperienze di partecipazione e delle loro potenzialità, e quindi, guardano spesso alla partecipazione con un certo “sospetto”. Anche i cittadini in quanto tali difficilmente si sentono coinvolti nelle possibilità di partecipazione. Per questo, i processi inclusivi si rivolgono soprattutto ad associazioni o a categorie di cittadini. Insomma, in Trentino i cittadini vengono coinvolti soprattutto nella stesura di “piani” (piani sociali, piani strategici, piani giovani, agenda 21 ecc.), che richiedono competenze e conoscenze generali soprattutto perché l’amministrazione li deve coinvolgere. Ma la risposta rimane spesso limitata e fonte anche di qualche frustrazione per i partecipanti. Dal punto di vista istituzionale, il tema della partecipazione è affrontato da numerosi uffici e dipartimenti regionali e provinciali. Ciò comporta una mancanza di sistematicità nell’approccio utilizzato nella promozione del tema della partecipazione, e comporta una dispersione anche nella raccolta dei dati da parte delle istituzioni pubbliche.

Ciò è visibile anche nell’utilizzo che viene fatto, in Trentino, degli strumenti della democrazia diretta. Questo ha reso la raccolta dei dati relativi ai referendum comunali probabilmente lacunosa, anche se sono stati sicuramente considerati tutti i principali casi di consultazioni referendarie comunali che si sono tenute negli ultimi 15 anni.

Negli ultimi quindici anni si sono svolti numerosi referendum. Se ne sono svolti due a carattere provinciale e ben 105 a carattere comunale. Sono numeri piuttosto impressionanti e apparentemente contraddittori con quanto fin qui sostenuto. Uno

sguardo più attento, però, restituisce una fotografia più in linea con quanto affermato da Bobbio e Pomatto.

A ben vedere, i referendum a livello comunale hanno sostanzialmente riguardato una sola cosa: l'unione dei comuni. Solo 19, infatti, hanno avuto scopi diversi. Di questi 19, solo sei hanno riguardato questioni non istituzionali. In altre parole, ci sono stati solo sei referendum (e solo due a Trento e quattro a Rovereto) che hanno riguardato temi che non si rifacevano al ridisegno dell'assetto istituzionale del Trentino (tab. 4).

Tab. 4: Referendum nei comuni di Trento e Rovereto dal 2000 ad oggi

Data	Comune	Oggetto	Tipo- logia	% Parteci- pazione	Favo- revoli	Con- trari
09.04.2000	Trento	Ampliamento dell'aeroporto G. Caproni	Consul- tivo	39,08	20,04	79,96
01.12.2003	Trento	Realizzazione dell'Inceneri- tore a Ischia Podetti	Consul- tivo	26,73	18,63	81,37
11.10.2009	Rovereto	1. determinazione del quo- rum di validità dei referen- dum comunali	Propo- sitivo	15,01	82,85	17,15
		2. realizzare il piano regola- tore generale con la parteci- pazione dei cittadini	Propo- sitivo	15,05	93,87	6,13
		3. riqualificazione del piaz- zale ex-stazione corriere	Propo- sitivo	15,06	93,37	6,63
		4. non consentire l'apertura del nuovo inceneritore della Sandoz	Propo- sitivo	15,05	85,86	14,14

Fonte: Pallaver/Brunazzo 2015, 111

Nel caso del Comune di Trento, i referendum (svoltisi nel 2000 e nel 2003) hanno avuto natura consultiva. Ai cittadini sono stati sottoposti quesiti relativi all'ampliamento dell'aeroporto Caproni di Mattarello e alla realizzazione dell'inceneritore di Ischia Podetti. In nessuno dei due casi la partecipazione si è approssimata alla maggioranza assoluta degli aventi diritto, e l'ampia percentuale di voti contrari alle due opere mostra come si siano mobilitati principalmente i cittadini più sensibili al tema dell'ecologia che aveva caratterizzato le due campagne informative. Ciononostante, a Trento non si è fatto né l'ampliamento dell'aeroporto Caproni né l'inceneritore di Ischia Podetti, ma per questioni che avevano poco a che fare con l'esito del referendum.

Nel caso del Comune di Rovereto, i referendum sono stati propositivi e sono stati avanzati da un comitato di cittadini. Si sono tenuti tutti il giorno 11 ottobre 2009.

I temi riguardavano la determinazione del quorum di validità dei referendum comunali, la realizzazione del piano regolatore generale con la partecipazione dei cittadini, la riqualificazione del piazzale ex-stazione corriere, la non realizzazione del nuovo inceneritore della fabbrica Sandoz. In nessuno dei quattro casi è stato raggiunto il quorum. Di più, la bassa partecipazione mostra come abbiano partecipato principalmente persone vicine allo stesso comitato promotore.

Molto più numerosi sono stati, in Trentino, i referendum che si sono tenuti a livello comunale su questioni istituzionali. Il primo, che si è tenuto nel maggio 2007, riguardava la definizione del territorio delle Giudicarie. In sostanza, si chiedeva ai cittadini dei comuni della Val Rendena se accettassero o meno di entrare in un'unica Comunità di valle assieme ai comuni delle Valli Giudicarie, così come proposto dalla riforma istituzionale del 2006 (tab. 5).

Ebbene, la partecipazione è stata più ampia dei referendum comunali di Trento e Rovereto, e la maggioranza dei comuni si è espressa ampiamente contro la proposta della Provincia di un'unica Comunità di valle. Ciononostante, in soli tre comuni è stato raggiunto il quorum necessario (anche in questo caso, la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto). Di conseguenza, la Comunità di valle, oggi, raggruppa sia i comuni delle Valli Giudicarie che della Val Rendena.

Tab. 5: Referendum consultivo del 15.05.2007 relativo alla definizione del territorio delle Giudicarie

Comune	% Partecipazione	Favorevoli	Contrari
Bocenago	58,31	30,85	69,15
Caderzone	33,01	29,24	70,76
Carisolo	28,25	33,91	66,09
Darè	40,33	38,89	61,11
Giustino	39,81	36,29	63,71
Massimeno	54,87	16,13	83,87
Pelugo	40,8	35,59	64,41
Pinzolo	52,09	21,25	78,75
Spiazzo	34,91	35,53	64,47
Strembo	43,58	37,08	62,92
Vigo Rendena	48,97	52,36	47,64
Villa Rendena	29,97	49,77	50,23
Ragoli	17,2	42,34	57,66

Fonte: Pallaver/Brunazzo 2015, 113

Altri 86 referendum hanno riguardato l'unione dei comuni (tab. 6). Essi si sono tenuti a partire dal novembre del 2008, ma con una frequenza sempre crescente. Nel solo mese di giugno 2015 se ne sono tenuti 55. Sono stati tutti referendum consultivi, che, secondo la legge regionale n. 16/1950 e ss.mm., riguardano la costituzione di nuovi comuni o il mutamento delle circoscrizioni territoriali comunali, della denominazione ufficiale o del capoluogo del comune. La procedura di indizione di questi referendum è la seguente:

1. l'iniziativa è assunta dal Consiglio o dai Consigli dei comuni interessati;
2. il sindaco, istruita la pratica, sottopone la domanda alla discussione e alla votazione del Consiglio e la inoltra, quindi, con tutti gli atti istruttori, alla competente Giunta provinciale;
3. la Giunta provinciale esprime il proprio motivato parere sul provvedimento richiesto ed inoltra la pratica alla Giunta regionale;
4. la Giunta regionale esamina e completa l'istruttoria della pratica, allo scopo di accertare a priori se esistano i requisiti essenziali previsti dalla legge per l'accoglimento della domanda: - in caso negativo propone al Consiglio regionale di respingere la domanda senza ricorrere alla votazione per referendum; - in caso positivo predispone la votazione per referendum;
5. la Giunta regionale, quando indice la votazione per referendum, fissa la data, l'orario, la formula o le formule poste in votazione ed eventualmente le sedi delle singole sezioni, dandone tempestiva partecipazione al comune od ai comuni interessati ai fini della pubblicazione, almeno 30 giorni prima della votazione, del manifesto di indizione e della compilazione e pubblicazione degli elenchi;
6. sulla base delle risultanze della votazione per referendum, la Giunta regionale provvederà a trasmettere al Consiglio regionale:
 - nel caso in cui l'esito della votazione sia stato complessivamente favorevole alla domanda sottoposta a referendum, il relativo disegno di legge;
 - nel caso in cui l'esito della votazione non sia stato complessivamente favorevole alla domanda, una proposta di deliberazione contenente la reiezione della domanda.

La decisione finale è rimessa sempre al Consiglio regionale sia nel caso di approvazione di una legge regionale che disponga nel senso richiesto dai proponenti, che nel caso di reiezione della domanda presentata dai cittadini o dai Consigli comunali.

In tutti i referendum relativi all'unione dei comuni, la partecipazione è stata molto consistente, andando dal 45 per cento al 90 per cento. In 67 casi il referendum è stato

approvato e si è proceduto, quindi, alla fusione dei comuni; in 13 casi, non si è realizzata la fusione dei comuni perché, pur essendo stati raggiunto il quorum complessivo, uno o più comuni la popolazione si è espressa in senso contrario alla fusione; solamente in sei casi i cittadini si sono espressi in senso contrario alla fusione.

Alla fine di questi referendum, e tenuto conto dei loro risultati, i comuni trentini sono destinati a diventare 178, contro i 223 che erano nel 2007.

Tab. 6: Referendum consultivi relativi all'unione dei comuni

Data	Comune	Nuovo nome	% Partecipazione	% Favorevoli	% Contrari	Esito
30.11.2008	Bezzecca	Ledro	75,90	74,47	25,53	Approvato
30.11.2008	Concei	Ledro	75,88	58,16	41,84	Approvato
30.11.2008	Molina di Ledro	Ledro	68,10	85,98	14,02	Approvato
30.11.2008	Pieve di Ledro	Ledro	75,29	83,85	16,15	Approvato
30.11.2008	Tiarno di Sopra	Ledro	69,42	66,08	33,92	Approvato
30.11.2008	Tiarno di Sotto	Ledro	82,89	71,73	28,27	Approvato
27.09.2009	Bleggio Inferiore	Comano Terme	71,17	76,49	23,51	Approvato
27.09.2009	Lomaso	Comano Terme	69,90	81,13	18,87	Approvato
13.04.2014	Coredo	Predaia	65,69	84,53	15,47	Approvato
13.04.2014	Smarano	Predaia	77,43	89,85	10,15	Approvato
13.04.2014	Taio	Predaia	62,45	95,69	4,31	Approvato
13.04.2014	Tres	Predaia	70,06	91,47	8,53	Approvato
13.04.2014	Vervò	Predaia	72,53	91,35	8,65	Approvato
13.04.2014	Dorsino	San Lorenzo Dorsino	73,45	62,26	37,74	Approvato
13.04.2014	Sal Lorenzo in Banale	San Lorenzo Dorsino	61,84	84,56	15,44	Approvato
13.04.2014	Bersone	Valdaone	70,66	84,34	15,66	Approvato
13.04.2014	Daone	Valdaone	78,85	87,60	12,40	Approvato
13.04.2014	Praso	Valdaone	61,19	76,44	23,56	Approvato
14.12.2014	Cavareno	Altanaunia	65,93	90,93	9,07	Non approvato
14.12.2014	Malosco	Altanaunia	74,44	49,35	50,65	Non approvato
14.12.2014	Romeno	Altanaunia	73,48	57,48	42,52	Non approvato
14.12.2014	Ronzone	Altanaunia	71,92	83,26	16,74	Non approvato
14.12.2014	Sarnonico	Altanaunia	78,11	52,79	47,21	Non approvato

Data	Comune	Nuovo nome	% Partecipazione	% Favorevoli	% Contrari	Esito
14.12.2014	Brione	Borgo Chiese	72,57	87,80	12,20	Non approvato
14.12.2014	Castel Condino	Borgo Chiese	90,61	45,00	55,00	Non approvato
14.12.2014	Cimego	Borgo Chiese	74,85	65,50	34,50	Non approvato
14.12.2014	Condino	Borgo Chiese	63,60	79,07	20,93	Non approvato
14.12.2014	Dimaro	Dimaro Folgarida	56,88	87,73	12,27	Approvato
14.12.2014	Monclassico	Dimaro Folgarida	62,15	56,81	43,19	Approvato
14.12.2014	Pieve di Bono	Pieve di Bono-Prezzo	48,62	96,84	3,16	Approvato
14.12.2014	Prezzo	Pieve di Bono-Prezzo	75,32	89,57	10,43	Approvato
07.06.2015	Lona Lases	Albiano Lona Lases	85,36	34,66	65,34	Non approvato
07.06.2015	Albiano	Albiano Lona Lases	55,70	71,19	28,81	Non approvato
07.06.2015	Faver	Altavalle	62,56	77,93	22,07	Approvato
07.06.2015	Grauno	Altavalle	68,38	73,75	26,25	Approvato
07.06.2015	Grumes	Altavalle	67,43	83,26	16,74	Approvato
07.06.2015	Valda	Altavalle	70,37	64,29	35,71	Approvato
07.06.2015	Bosentino	Altopiano della Vigolana	57,49	86,93	13,07	Approvato
07.06.2015	Centa San Nicolò	Altopiano della Vigolana	62,83	75,81	24,19	Approvato
07.06.2015	Vattaro	Altopiano della Vigolana	64,99	82,93	17,07	Approvato
07.06.2015	Vigolo Vattaro	Altopiano della Vigolana	60,56	92,06	7,94	Approvato
07.06.2015	Amblar	Amblar-Don	67,33	89,63	10,37	Approvato
07.06.2015	Don	Amblar-Don	72,22	82,27	17,73	Approvato
07.06.2015	Brione	Borgo Chiese	76,15	79,27	20,73	Approvato
07.06.2015	Cimego	Borgo Chiese	63,95	64,85	35,15	Approvato
07.06.2015	Condino	Borgo Chiese	51,34	91,82	8,18	Approvato
07.06.2015	Bolbeno	Borgo Lares	68,13	83,61	16,39	Approvato
07.06.2015	Zuclo	Borgo Lares	77,32	74,67	25,33	Approvato
07.06.2015	Spera	Castel Ivano	76,61	67,35	32,65	Approvato
07.06.2015	Strigno	Castel Ivano	53,15	86,39	13,61	Approvato
07.06.2015	Villa Agnedo	Castel Ivano	69,08	81,78	18,22	Approvato

Data	Comune	Nuovo nome	% Partecipazione	% Favorevoli	% Contrari	Esito
07.06.2015	Cembra	Cembra Lisignago	61,81	67,46	32,54	Approvato
07.06.2015	Lisignago	Cembra Lisignago	67,91	50,87	49,13	Approvato
07.06.2015	Civezzano	Civezzano Fornace	45,51	92,71	7,29	Non approvato
07.06.2015	Fornace	Civezzano Fornace	77,02	38,99	61,01	Non approvato
07.06.2015	Cunevo	Contà	70,84	86,73	13,27	Approvato
07.06.2015	Flavon	Contà	71,10	68,48	31,52	Approvato
07.06.2015	Terres	Contà	74,32	88,89	11,11	Approvato
07.06.2015	Calavino	Madruzzo	57,36	81,83	18,17	Approvato
07.06.2015	Lasino	Madruzzo	58,60	91,40	8,60	Approvato
07.06.2015	Darè	Porte di Rendena	63,04	61,21	38,79	Approvato
07.06.2015	Vigo Rendena	Porte di Rendena	64,09	72,25	27,75	Approvato
07.06.2015	Villa Rendena	Porte di Rendena	60,21	73,46	26,54	Approvato
07.06.2015	Fiera di Primiero	Primiero San Martino di Castrozza	68,56	62,60	37,40	Approvato
07.06.2015	Siror	Primiero San Martino di Castrozza	54,05	85,66	14,34	Approvato
07.06.2015	Tonadico	Primiero San Martino di Castrozza	61,20	85,55	14,45	Approvato
07.06.2015	Transacqua	Primiero San Martino di Castrozza	56,14	70,28	29,72	Approvato
07.06.2015	Bocenago	Rendena Terme	58,23	49,45	50,55	Non approvato
07.06.2015	Caderzone Terme	Rendena Terme	65,78	69,18	30,82	Non approvato
07.06.2015	Strembo	Rendena Terme	51,85	78,46	21,54	Non approvato
07.06.2015	Bondo	Sella Giudicarie	67,98	89,07	10,93	Approvato
07.06.2015	Breguzzo	Sella Giudicarie	73,20	57,19	42,81	Approvato
07.06.2015	Lardaro	Sella Giudicarie	63,33	75,89	24,11	Approvato
07.06.2015	Roncone	Sella Giudicarie	47,19	88,38	11,62	Approvato
07.06.2015	Castello Tesino	Tesino	73,17	89,69	10,31	Non approvato
07.06.2015	Cinte Tesino	Tesino	75,93	57,85	42,15	Non approvato
07.06.2015	Pieve Tesino	Tesino	78,03	36,51	63,49	Non approvato

Data	Comune	Nuovo nome	% Partecipazione	% Favorevoli	% Contrari	Esito
07.06.2015	Montagne	Tre Ville	79,38	86,93	13,07	Approvato
07.06.2015	Preore	Tre Ville	72,49	86,42	13,58	Approvato
07.06.2015	Ragoli	Tre Ville	63,42	85,64	14,36	Approvato
07.06.2015	Padergnone	Vallelaghi	59,57	87,20	12,80	Approvato
07.06.2015	Terlago	Vallelaghi	52,76	85,19	14,81	Approvato
07.06.2015	Vezzano	Vallelaghi	54,58	90,48	9,52	Approvato
07.06.2015	Nanno	Ville d'Anaunia	76,21	80,28	19,72	Approvato
07.06.2015	Tassullo	Ville d'Anaunia	57,39	86,99	13,01	Approvato
07.06.2015	Tuenno	Ville d'Anaunia	54,59	82,62	17,38	Approvato

Fonte: Pallaver/Brunazzo 2015, 115-120

Altri referendum si terranno nel corso del 2016 e 2017. Nel gennaio 2016 alcuni Consigli comunali o assemblee hanno approvato i progetti di fusione per la creazione di nuovi comuni. Si tratta, per esempio, dal caso di Dro e Drena, della fusione dei Comuni di Cloz, Brez, Romallo, Revò e Cagnò (che dovrebbero dare vita al Comune di Novella) e dell'entrata del Comune di Sfruz nel Comune di Predaia (frutto, a sua volta di una fusione nel recente passato).

Il caso trentino mostra sostanzialmente come il principale strumento di democrazia diretta, il referendum comunale (ma anche provinciale), sia poco utilizzato da parte di comitati di cittadini come strumento di influenza e come venga piuttosto utilizzato come uno strumento di consultazione fortemente caratterizzato da una presenza pubblica e su temi di interesse istituzionale.

5. Conclusioni

Attualmente il maggior dibattito pubblico sulla democrazia diretta si registra in Alto Adige, dove da anni è attiva l'*Initiative für mehr Demokratie/Iniziativa per più democrazia*. Tale associazione si batte per l'organizzazione e l'ampliamento degli strumenti della democrazia diretta. Anche in Tirolo sono comunque attive iniziative simili, ad esempio *Mehr Demokratie – die parteiunabhängige Initiative für eine Stärkung direkter Demokratie* ("Più democrazia – l'iniziativa indipendente dai partiti per un rafforzamento della democrazia diretta")¹⁴. La stessa cosa vale per il Trentino, ad esempio con l'iniziativa a Rovereto.¹⁵

In generale le iniziative di democrazia diretta a livello comunale nate “dal basso” (*bottom up*) sono relativamente poche in tutte e tre le realtà, anche se in Alto Adige e in Trentino si registra una maggiore attività in questo senso. Queste due province camminano di pari passo nell’ambito delle riforme in quanto l’ordinamento comunale è una competenza della Regione. Nel Tirolo, invece, il tema delle riforme della democrazia diretta a livello comunale sembra assente nel dibattito pubblico. Su un altro piano il Trentino si distingue dal Tirolo e dall’Alto Adige. Mentre in quest’ultime i temi classici dei referendum riguardano progetti edilizi, turismo, energia, mobilità, agricoltura o ambiente, la maggior parte delle iniziative di democrazia diretta in Trentino concernono la fusione di comuni, questione attualmente assente in Tirolo e in Alto Adige. Per questo in Trentino l’iniziativa da parte delle istituzioni (*top down*) è molto più presente rispetto alle altre due realtà.

Sono molte e diverse le cause di questo utilizzo relativamente basso degli strumenti di democrazia diretta in tutte le tre province. Tra le altre, vi è lo scarso interesse che i partiti consolidati sembrano avere verso un incremento della partecipazione civico-popolare. Per questo, quando ciò accade, le iniziative in questa direzione provengono dalla società civile. I limiti in questo campo derivano anche dall’insufficienza e/o incompletezza dell’elaborazione degli strumenti di democrazia diretta. Essi sono così deboli e spesso regolamentati in modo così carente da rendere quasi impossibile un loro effettivo utilizzo da parte dei cittadini (Benedikter 2015a)⁶.

Note

- 1 Per una versione più estesa di questo contributo, che affronta anche il tema della demorazia diretta in Alto Adige e in Trentino, vedi Pallaver/Brunazzo 2015.
- 2 Comunicazione scritta dell'Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Gemeinden (Hana Fific), 09.06.2015.
- 3 Informazioni fornite dalla Landeshauptstadt Innsbruck, Allgemeine Bezirks- und Gemeindeverwaltung (Edith Margreiter), 17.06.2015.
- 4 Su gentile comunicazione della Landeshauptstadt Innsbruck, Allgemeine Bezirks- und Gemeindeverwaltung (Edith Margreiter), 13.08.2015.
- 5 La competenza sulle regole di amministrazione democratica in vigore nei Comuni spetta alla Regione Trentino-Alto Adige. Con la riforma del 2001, precisamente con il nuovo art. 118, vengono fissate la parificazione e l'autonomia dei diversi livelli istituzionali. Da allora sarebbe da verificare fino a che punto i comuni, indipendentemente da tali prescrizioni, possano darsi da sé le proprie regole democratiche.
- 6 Il comma 1 dell'articolo 50 stabilisce, nella versione tedesca, che l'ordinamento comunale può prevedere lo svolgimento della "Volksbefragung und der Volksbefragung mit beschließendem Charakter". Il testo italiano parla soltanto di "referendum consultivo e propositivo".
- 7 B.U. 25 gennaio 2005, n. 4 – Supplemento n. 2, p. 12, art. 16.
- 8 Nei comuni fino a 10.000 abitanti è fissato a un massimo del 10%, in quelli con 10.000-30.000 abitanti al 7% e nei comuni con più di 30.000 abitanti al 5%.
- 9 Questo è il risultato ufficialmente comunicato. Si tiene conto anche delle schede bianche e nulle; per questo ci sono leggere differenze rispetto ai risultati dei singoli comuni, dove esse invece non sono considerate.
- 10 Arrotondato; l'esatta percentuale secondo il Comune di Sesto non è più ricavabile.
- 11 Si ringraziano Stephan Lausch, per aver messo a disposizione tale lista e per altre forme di aiuto, nonché le associazioni *Plattform Pro Pustertal/Piattaforma pro Pusteria* e *Umweltschutzgruppe Vinschgau/Associazione tutela ambiente Val Venosta*.
- 12 Situazione al settembre 2015.
- 13 Alla chiusura del presente contributo il risultato della consultazione non era ancora disponibile.
- 14 Cfr. www.mehr-demokratie.at/
- 15 www.cittadinivereto.it
- 16 Già la prescrizione – presente in Italia ad ogni livello istituzionale – di poter raccogliere le firme a sostegno soltanto in presenza e con l'autenticazione di un funzionario competente – e solo in seguito a una precedente autorizzazione ufficiale del relativo banchetto o tavolo – rappresenta l'esatto contrario di una procedura favorevole all'iniziativa dei cittadini. Spesso tali iniziative falliscono per il mancato raggiungimento del quorum grazie al boicottaggio degli avversari. Nei referendum in Italia risulta quasi grottesca l'applicazione dell'obbligo di informazione da parte delle autorità presso i cittadini. Esso non è infatti regolato a livello giuridico, se si eccettua l'affissione pubblica di manifesti (spesso incomprensibili).

Riferimenti bibliografici

- Alto Adige (2016). Si vota dal 29 marzo al 4 aprile per dire sì o no al megastore di via Alto Adige 03.02.2016. <http://altoadige.gelocal.it/bolzano/cronaca/2016/02/03/news/referendum-benko-si-votada-dal-29-marzo-al-4-aprile-per-dire-si-o-no-al-megastore-di-via-alto-adige-1.12890451?fsp=2.6164> (09.02.2016)
- Benedikter, Thomas (2015). *Gaspedal und Bremse. Direkte Demokratie in Südtirol*, Bozen: arcaedizioni
- Bobbio, Luigi (2009). Relazione, in: Provincia autonoma di Trento, *Qualità della democrazia, Partecipazione e governance (Atti)*, Centro Duplicazioni - Provincia autonoma di Trento: Trento, 19-23, www.provincia.tn.it/binary/pat/link_home/Atti_democrazia.1237301789.pdf (02.02.2016)
- Daum, Denise (2015). Wipptal bekennt sich zu Asylwerbern, in: *Tiroler Tageszeitung*, 12.08.2015. www.tt.com/politik/landespolitik/8770446-91/wipptal-bekannt-sich-zu-asylwerbern.csp (12.08.2015)
- Gamper, Anna (2014). Von der Charta der lokalen zur Charta der regionalen Selbstverwaltung? in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (a cura di). *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert (EURAC research: Minderheiten und Autonomien, vol. 26)*, Baden-Baden: Nomos, 177-189
- Gross, Andreas (2002). Das Design einer qualitativ anspruchsvollen Direkten Demokratie als Grundlage für die Bewertung weniger optimaler direktdemokratischer Verfahren (2002). www.andigross.ch/bilder/design.pdf, (05.08.2015)
- Karlhofer, Ferdinand (2011). Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie in Tirol, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (a cura di). *Politik in Tirol. Jahrbuch 2012*, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 99-114
- Karlhofer, Ferdinand (2012). Direkte Demokratie – ja, aber? Stand und Perspektiven kommunaler Bürgerbeteiligung, in: Kahl, Arno (a cura di). *Festschrift 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle*, Wien: Manz, 143-160
- Karlhofer, Ferdinand (2013). Tirol, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (a cura di). *Gemeindewahlen in Österreich im Bundesländervergleich*, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 129-145
- Lausch, Günther/Pallaver, Günther (2011). Direkte Demokratie in Südtirol zwischen Defiziten und ethnischer Logik, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (a cura di). *Politik in Tirol. Jahrbuch 2012*, Innsbruck/Wien/Bozen: Studienverlag, 115-133
- Legge Regionale (2014). Legge Regionale del 9 dicembre 2014, n. 11; Disposizioni in materia di elezioni degli organi delle amministrazioni comunali. www.regione.taa.it/Moduli/1429_N149140196584.pdf (03.02.2016)
- Pallaver, Günther/Brunazzo, Marco (2015). Direkte Demokratie in Tirol, Südtirol und im Trentino, in: Bußjäger, Peter/Gamper, Anna (a cura di). *Demokratische Innovation und Partizipation in der Euroregion (Institut für Föderalismus – Schriftenreihe, bd. 121)*, Wien: new academic press, 81-121
- Promotorenkomitee (2015). *Promotorenkomitee für eine pestizidfreie Gemeinde Mals (a cura di). Wählen Sie eine gesunde Zukunft, stimmen Sie mit Ja bei der Volksabstimmung (2014), Volksabstimmung Broschüre.* <http://ackergifte-nein-danke.de/media/news/25/attachment-1407055794.pdf> (02.02.2016)

- Provincia autonoma di Trento (2008). Rapporto sulla qualità della democrazia in Trentino, 1. Partecipazione e governance (Atti), Centro Duplicazioni Provincia autonoma di Trento: Trento. www.provincia.tn.it/binary/pat/link_home/rapporto_democrazia.1225442566.pdf (02.02.2016)
- Provincia autonoma di Trento (2009). Qualità della democrazia, Partecipazione e governance, (Atti), Centro Duplicazioni - Provincia autonoma di Trento: Trento. www.provincia.tn.it/binary/pat/link_home/Atti_democrazia.1237301789.pdf (02.02.2016)
- Statuto di Bolzano (2015), www.comune.bolzano.it/context.jsp?hostmatch=true&ID_LINK=1376&area=19 (09.02.2016)

Elisabeth Alber/Annika Kress

Theorie und Praxis partizipativer Demokratie in den Gemeinden der Euroregion Tirol-Südtirol-Trentino¹

The theory and practice of participatory democracy in the municipalities of the Euroregion Tyrol-South Tyrol-Trentino

Abstract In light of the crisis faced by representative democracy and the challenges posed by shifting political conceptions, participatory democracy presents itself as an innovative form of political legitimation. As the sphere of government closest to the people, local administration appears to be the ideal context in which to experiment with instruments of participatory democracy and to guarantee the increasingly integrated and efficient provision of services to the community. Involving the citizens as political co-creators should ensure that municipal planning and decision-making processes best reflect their needs and priorities by resulting in the types of decisions that would make for an open, fair and democratic local government. Due to the fact that the success of participatory instruments in political decision-making depends on both their systematic application and the willingness of the people to be an active part of the process, municipalities seem to be the level of government that can most easily put these instruments into practice. This paper examines the extent to which the legal-institutional framework of the local level in the Euroregion Tyrol-South Tyrol-Trentino favours participatory democracy, and offers insights with regard to best practices. An assessment of regional legislation, municipal bylaws and governmental initiatives shows that while municipalities are continually expanding the scope of participation in decision-making processes in theory, the actual practice of participatory democracy is still lagging behind.

1. Die Gemeinden im Spannungsfeld des Glokalen

Wie auch anderswo, stehen die Kommunen in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino vor den immer größeren Herausforderungen der Krise der repräsentativen Demokratie und des sich wandelnden Politikverständnisses (vgl. Pallaver 2015; Karlhofer 2009), der Ressourcenknappheit und der wachsenden Europäisierung der Gemeindeebene (vgl. Stahl und Degen 2014). Die zunehmende Komprimierung von Raum und Zeit ist genauso eine Herausforderung für die kommunale Ebene wie die notwendige (aber oft auch erwünschte) Rückbesinnung auf das Lokale. Auch die Gemeinden im Bundesland Tirol und in den Autonomen Provinzen Bozen und Trient müssen sich weitgehend neu aufstellen hinsichtlich ihrer Aufbau- und Ablauforganisation, hinsichtlich der Art und des Umfangs ihrer Funktionen und hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit und dem damit verbundenen territorialen Zuschnitt.²

Als die den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten stehende Gebietskörperschaft ist die Gemeinde für sie der primäre Identifikationsraum, auch aufgrund der Tatsache, dass in der Gemeindepolitik die Hürden für die Beteiligung an der demokratischen Willensbildung wesentlich geringer sind. Allgemein ist festzustellen, dass sich infolge des sich wandelnden Politikverständnisses die Diskussion um Beteiligungsprozesse immer mehr von fachlich-methodischen zu umfassenden Fragen nach den Beziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern als Dienstleistungsempfänger und der Gemeinde als Dienstleistungsanbieter verlagert. Die kommunale Ebene scheint – nicht nur, aber insbesondere – in Krisenzeiten der Ort zu sein, an dem institutionelle Innovation mittels der Anwendung neuer Bürgerbeteiligungsmodelle leichter erprobt werden kann. Die Bürgerinnen und Bürger werden zunehmend sowohl aus ökonomischen als auch aus demokratiepolitischen Gründen als Mitgestalterinnen und Mitgestalter in Entscheidungsprozesse eingebunden. Dies verändert sowohl die Prioritätensetzung der lokalen Selbstverwaltung als auch die Bedarfseinschätzung in Bezug auf die lokale Demokratie und trägt ganz konkret zur Generierung von handlungs- und problemlösungsorientiertem Wissen bei. Der Erfolg partizipativer Beteiligungsmodelle hängt dabei einerseits von deren systematischen Anwendung ab, andererseits von der Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, aktiv teilzunehmen an Prozessen der inhaltlichen Mitgestaltung.

Diese Abhandlung veranschaulicht die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen der partizipativen Demokratie auf kommunaler Ebene in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Die gewählten Beispiele in den Fallstudien erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und zielen weniger darauf ab, die unterschiedlichen

Erfahrungen im Detail zu analysieren, als vielmehr, Ansätze eines durch neue Partizipationsformen erweiterten Politikverständnisses aufzuzeigen.

2. Allgemeines zu partizipativer Demokratie

Im Bundesland Tirol und in den Autonomen Provinzen Bozen und Trient stößt die indirekte Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern mittels Wahlen und der Mitgliedschaft in Parteien und Interessenvertretungen zunehmend an seine Grenzen. Die formell durch die Verfassung und den nachgeordneten Bestimmungen definierte Politik (*Government*) ist vor die Herausforderung gestellt, auf zunehmende Komplexität sozio-politischer Systeme sowohl mit systeminternen Reformen als auch mit erweiterten Beteiligungsmodellen (*Governance*) zu reagieren. Aus demokratietheoretischer Sicht steht hinter dem Konzept der partizipativen Demokratie – im angelsächsischen Raum spricht man von deliberativer Demokratie – die Erkenntnis, dass ein politisches System ohne eine umfassende Einbindung aller seiner Bürgerinnen und Bürger in Prozesse inhaltlicher Mitgestaltung zusätzlich zu den periodischen Urnengängen bei Wahlen oder Volksabstimmungen nicht mehr konsens- und innovationsfähig ist. Deliberation wird als „die argumentative Suche nach und die Gewichtung von Gründen für und gegen [einer Vielzahl von] Handlungsoptionen durch eine Gruppe“ bezeichnet (Landwehr 2012, 360). Partizipative Verfahren in der Entscheidungsfindung sind demnach als innovative Formen von politischer Legitimation zur Konkretisierung des Gemeinwohls anzusehen, welche die parlamentarische Demokratie flankieren und diese auch verändern (vgl. Steiner 2012). Inwiefern die vermehrte Anwendung partizipativer Formen der Bürgerbeteiligung ein gangbarer Weg ist, um sowohl dem legitimatorischen Anspruch der Identität zwischen dem Einzelnen und den gewählten Volksvertretern als auch dem Anspruch des Aufbaus einer starken Öffentlichkeit besser gerecht zu werden, ist kontextgebunden. Dasselbe gilt für die Frage, unter welchen Bedingungen Bürgerinnen und Bürger bereit sind, in Entscheidungsprozesse mit eingebunden zu werden. Allgemein greift die Erkenntnis um sich, dass Bürgerinnen und Bürger vermehrt Interesse daran haben, aktiv ihr Lebensumfeld mitzugestalten (vgl. Chambers/Kopstein 2006). Aufgrund des ansteigenden Bestandes an Fallstudien partizipativer Beteiligungsmodelle auf allen Regierungsebenen (vgl. Participedia 2016; Partizipation.at 2016) lässt sich feststellen, dass das Demokratieverständnis und die damit verbundenen konkreten Entscheidungsfindungsprozesse im Wandel sind (vgl. Alber 2015; Benedikter 2014; Nanz/Fritsche 2012). Demokratietheoretisch gibt es derzeit jedoch weder ein klares

Modell in Bezug auf die mögliche Ausgestaltung einer idealen partizipativen Staatsform, noch eine alleinig akzeptierte Lehrmeinung. Instrumente partizipativer Demokratie sind meist beratender Natur, ergebnisoffen und klammern die Frage nach der Leistungsfähigkeit politischer Systeme zunächst weitgehend aus. Dies, um der Ideensammlung und -schaffung mittels eines Austausches zwischen den Institutionen und der Gesellschaft Raum zu verschaffen und so sowohl die Qualität der Entscheidungen zu verbessern als auch deren Legitimation zu steigern (vgl. Landwehr 2012). In Abgrenzung zu direkt-demokratischen Instrumenten versteht die partizipative Demokratie Mitbestimmung als politische Teilhabe aller am Prozess der inhaltlichen Mitgestaltung bis hin zum Lösungsvorschlag und steuert nicht auf eine Ja- oder Nein-Abstimmung zu.

3. Die kommunale Ebene im Bundesstaat Österreich

Artt. 115–120 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) schreiben die rechtlichen Rahmenbedingungen der Gemeinden fest. Anzumerken ist, dass die Struktur und die Aufgaben der österreichischen Gemeinden aus rechtsvergleichender Sicht und unter Berücksichtigung des zentralistischen Wesensmerkmals des Bundes ungewöhnlich detailliert ausgeführt sind. Weitere Referenzbestimmungen bilden die Gemeindeordnungen auf der Landesebene, die die Rechte und Pflichten der Gemeindeorgane festlegen und von Land zu Land unterschiedlich sind.

3.1 Fallstudie Tirol

Gemäß Artt. 115 Abs. 2, 116a Abs. 4 und 119a Abs. 3 B-VG in Verbindung mit den Artt. 72–78 der Tiroler Landesordnung 1989 ist der Landesgesetzgeber für die Regelung der Tiroler Gemeindeordnung zuständig. Die Gemeinden Tirols sind in der Tiroler Gemeindeordnung 2001 (TGO, 36. Gesetz vom 31. März 2001 über die Regelung des Gemeindewesens in Tirol) geregelt. Eine Ausnahme bildet die Landeshauptstadt Innsbruck, die gemäß Art. 116 Abs. 3 B-VG eine Stadt mit eigenem Statut ist. Direkte Bürgerbeteiligung wird im Abschnitt 3 der Tiroler Gemeindeordnung in der Form von Volksbefragungen, Gemeindeversammlungen und Petitionen geregelt. Andere partizipative Teilnehmungsmodelle werden im Gegensatz zum Trentino und zu Südtirol nicht spezifisch erwähnt. Jedoch können die Gemeinden Tirols solche Verfahren im eigenen Ermessen umsetzen. Interessant ist, dass in Verbindung mit Art. 13 TGO

(Definition der Gemeindebewohner und Gemeindebürger) auch Kinder und Jugendliche als sachverständige Personen mit beratender Stimme vom Gemeinderat in den Ausschuss entsandt werden können. Hervorzuheben ist auch, dass das Stadtrecht für Innsbruck im Artikel 21b Enqueten vorsieht. Jene sind – sofern nicht anders bestimmt – unter dem Vorsitz des Bürgermeisters öffentlich zugänglich. Im Konkreten lautet die Bestimmung: „Der Gemeinderat kann auf Antrag von mindestens vierzehn seiner Mitglieder die Abhaltung einer Enquete (Einholung schriftlicher Äußerungen sowie Anhörung von Sachverständigen und anderer Auskunftspersonen) über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Stadt [...] beschließen.“ Bisher wurden drei Enqueten abgehalten (vgl. Gemeinde Innsbruck, 2016).

Trotz der eher geringen rechtlichen Vorgaben auf Gemeindeebene spielen partizipative Beteiligungsprozesse allgemein eine recht große Rolle in Tirol. Davon zeugen sowohl die Ausrichtung verschiedener Ämter (z. B. das Amt der Landesentwicklung und Zukunftsstrategie) als auch die Praxisbeispiele (z. B. mitbestimmung.cc). So haben Gemeinden z. B. im Rahmen der Lokalen Agenda 21 oder über die Tiroler Jugendgemeindeförderung die Möglichkeit, vom Land Beratung in Beteiligungsfragen zu erhalten und im weiteren Prozessverlauf unterstützt zu werden. Die Lokale Agenda 21 entspringt dem 1992 erarbeiteten Leitfaden zur Umsetzung der Agenda 21 der Vereinten Nationen zu nachhaltiger Entwicklung. Artikel 28 der Agenda 21 zeigt den besonderen Stellenwert der kommunalen Ebene für nachhaltige Entwicklung auf:

„Da so viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen ihre Wurzeln in Aktivitäten auf örtlicher Ebene haben, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der Agendaziele. [...] [Sie spielen] eine entscheidende Rolle dabei, die Öffentlichkeit aufzuklären und zu mobilisieren und im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung auf ihre Anliegen einzugehen.“ (Konferenz der Vereinten Nationen 1992)

Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, die auf der Agenda 21 fußt, stellt auch wiederum weitreichende Beteiligungsmöglichkeiten in den Mittelpunkt der nachhaltigen Entwicklung und erklärt, „schließlich geht es um eine verstärkte Einbeziehung der Bevölkerung in die Gestaltung ihres Lebensraumes. [...] Daher sollen [...] Rahmenbedingungen und Unterstützungsmechanismen für eine neue Kultur des Bottom-Up geschaffen werden“ (NSTRAT 2002).

In Tirol haben im Rahmen der Lokalen Agenda 21 bereits 79 Prozesse in 61 Gemeinden stattgefunden (vgl. Amt der Tiroler Landesregierung 2015), die sich über eine breite Spanne der Themenfelder der Agenda 21 erstrecken. Sie reichen von

Ortsbelebung (Brixlegg, 2015) und Stadtteilentwicklung (Hall in Tirol, 2014 und 2015) über Mobilität (Stams, 2015) und Verkehr (Dölsach, 2015) bis hin zu Jugendagendaprozessen (Mieming, 2015; Kufstein, 2012 und 2014; Hall in Tirol, 2012) und Energie (Trins, 2010).³ Unter anderem arbeitete man mit dem Instrument des Bürger/-innenrats, z. B. 2013 zur Dorfkerngestaltung in der Gemeinde Leisach oder in Galtür in der Diskussion um das Freizeitzentrum.

Andere Beispiele für Beteiligungsverfahren sind die Bürgerbeteiligungsprozesse bei der Erarbeitung des Stadtverkehrskonzepts in Kitzbühel und die partizipative Erarbeitung von Leitlinien zur Verbesserung der schlechten Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Pilotgemeinden in Tirol (vgl. Partizipation.at 2016).

Um den Wünschen und Bedürfnissen von Jugendlichen gerecht zu werden, hat Tirol eine Jugendgemeindeforum eingerichtet.⁴ Die Gemeinden können sich mit ihren Anliegen an den vom Land mit der Beratung beauftragten Verein „Jugendarbeit-Mobil“ wenden, z. B. um die Identifizierung von Jugendlichen mit ihrer Heimatgemeinde zu fördern, „ehrenamtliche Beteiligung nachhaltig in die Jugendarbeit zu implementieren“ und vorhandene Strukturen auszubauen und zu vernetzen (vgl. JAM 2014). Seit 2010 haben knapp über 40 Gemeinden in 55 Projekten Gebrauch von der Jugendgemeindeforum gemacht und die Jugend durch Peergroup-Interviews, Jugendhearings, Qualitätsdialoge und Zukunftswerkstätten in Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden (vgl. Steiner 2015). Exemplarisch sind z. B. Jugendhearings 2013 in Baumkirchen zur aktiveren Einbringung der Jugendlichen in der Gemeinde und in Ischgl zu den Leitfragen „Fühlen sich die Ischgl Jugendlichen in ihrer Gemeinde wohl?“ und „Was wünschen sich die Jugendlichen in Ischgl?“ sowie die Jugendplattform NEXT zur Verbesserung der Jugendbeteiligung und der Mobilität der Jugendlichen im Wipptal (vgl. JAM 2013).

4. Die kommunale Ebene im asymmetrischen Regionalstaat Italien

In der italienischen Verfassung sind Gemeinden laut Art. 114 Abs. 1 autonome Körperschaften mit eigenen Statuten, Befugnissen und Aufgaben gemäß den in der Verfassung verankerten Grundsätzen. Der Staat verfügt über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für Wahlgesetzgebung, Regierungsorgane und grundlegende Aufgaben der Gemeinden (Art. 117 Abs. 2 lit. p der italienischen Verfassung). Anders als die Regionen mit Normalstatut, haben die Autonomen Regionen – darunter auch Trentino-Südtirol – die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich

der Ordnung der örtlichen Körperschaften und der entsprechenden Gebietsabgrenzung. Im Jahre 1993 erhielten die Gemeinden der Autonomen Region Trentino–Südtirol mittels des Regionalgesetzes Nr. 1/1993 Satzungsautonomie. Hinsichtlich der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am Gemeindegewesen verweist das Regionalgesetz Nr. 1/1993 Art. 4 auf Formen herkömmlicher aber auch innovativer Formen der Bürgerbeteiligung, die von informellen Gruppen, Komitees und Bürgervereinigungen vorangetrieben und organisiert werden können. Laut dem Regionalgesetz regelt die Satzung das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Information, Aktenzugang und Beteiligung und sieht – neben den Volksbefragungen – auch die Pflicht zur Abhaltung von Bürgerversammlungen vor.

4.1 Fallstudie Südtirol

Vor dem Hintergrund des Regionalgesetzes Nr. 1/1993 erarbeitete der Südtiroler Gemeindenverband eine Mustersatzung, die viel Raum für individuelle Anpassung und eben auch für das Aufführen von anderen partizipativen Instrumenten vorsieht. So findet man in der Mustersatzung unter dem Abschnitt der Bürgerbeteiligung die folgenden Unterpunkte: Beteiligungsberechtigte, Jugendbeteiligung in Form von Jugendräten, Seniorenbeteiligung in Form von Seniorenräten, Bürgerversammlungen, direkte Bürgerbeteiligung und innovative Formen der Bürgerbeteiligung.

Tab. 1: Übersicht der aufgeführten Beteiligungsformen in den Südtiroler Gemeindegesetzungen (Stand März 2016)

	Jugendbeteiligung (Jugendrat)	Seniorenbeteiligung (Seniorenrat)	sonstige Beiräte	Bürgerversammlung	innovative Bürgerbeteiligung	Online-Bürgerforum	Sonstiges
erwähnt/ ja	115 (106)	102 (92)	4	113	105	98	12
nicht erwähnt/ nein	1 (10)	14 (24)	112	3	11	18	104

Quelle: Südtiroler Gemeindegesetzungen, eigene Darstellung

Eine Sichtung der Gemeindegesetzungen hat ergeben, dass die Mustersatzung in den Bereichen der Bürgerbeteiligung und Volksbefragung von fast allen Gemeinden nahezu wortwörtlich übernommen und nur in wenigen Unterpunkten angepasst wurde.⁵ Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, dass infolgedessen auch die Beteiligungsformen

aus der Mustersatzung in die einzelnen Gemeindegesetzungen übernommen wurden. Insgesamt erwähnt nur die Satzung der Gemeinde Proveis keine Jugendbeteiligung und weitere neun führen keine (mögliche) Einsetzung eines Jugendrats an. Seniorenbeteiligung, die in der Mustersatzung deutlich mit „nach Ermessen“ markiert ist, wird trotzdem von 102 Gemeinden erwähnt, eine (mögliche) Einsetzung eines Seniorenrats erwähnen wiederum nur noch 92 Gemeinden. Die Möglichkeit, sonstige Beiräte einzusetzen, z. B. Familien- oder Ausländerbeiräte, wird in den Satzungen von vier Gemeinden gegeben (Bozen, Natz-Schabs, Meran und Wolkenstein). Die Praxis weicht allerdings stark von der Theorie ab und in der Realität haben nur wenige Gemeinden tatsächlich Jugend- oder Seniorenräte eingesetzt. Unter innovativer Bürgerbeteiligung versteht die Mustersatzung großteils Kommunikationsformen im Rahmen der *E-Democracy*.

Es gibt auch Beispiele von Gemeinden, die konkret über diese Mustersatzung hinausgehen, was unter dem Punkt Sonstiges in der Tabelle zusammengefasst ist. So schreiben die Satzungen von Mals und Kurtatsch z. B. den Bürgerhaushalt als Instrument fest, im Sarntal gibt es die informelle Bürgerbefragung und in Tramin die besonderen Beteiligungsformen im Umweltbereich. Artikel 56 der Gemeindeordnung Bozens sieht die öffentliche Debatte vor, wobei Artikel 21 der gesonderten Bozner Gemeindeordnung zur Bürgerbeteiligung jenes Instrument regelt. Im Jänner 2015 fand die erste öffentliche Debatte zum Thema „Plan für die städtebauliche Umstrukturierung des Areals zwischen der Südtiroler Straße, der Perathonerstraße, der Bahnhofsallee und der Garibaldistraße“ statt. Es hatten sich 37 Redner gemeldet.

Allgemein gilt festzuhalten, dass in Südtirol bisher insbesondere im Bereich der Leitbilder für die Gemeindeentwicklung partizipativ gearbeitet wurde. Jedoch trug diese Arbeit mehr dem Bedürfnis der Verwalter Rechnung, in Anwesenheit der Bevölkerung ihre Leistungen darzulegen, und nicht der Idee, systematische Beteiligungsprozesse aufzubauen (vgl. Gudauner et al. 2014). In Bezug auf partizipative Beteiligungsverfahren für Jugendliche und junge Erwachsene wurden in Südtirol nach den Gemeinderatswahlen 2015 viele Jugendbeteiligungsgremien neu bestellt. Mehrere Gemeinden arbeiten hierzu mit dem Südtiroler Jugendring zusammen, der seine Expertise unter anderem im Bereich der Begleitung der Gemeindejugendbeiräte anbietet (vgl. Peer 2015; ARGE Partizipation 2015). Allgemein gilt für die Autonome Provinz Bozen, dass partizipative Beteiligungsprojekte für junge Erwachsene immer mehr gemäß dem Leitsatz der Ko-Projektierung in die Wege geleitet werden (vgl. Bizzarri 2015).

4.2 Fallstudie Trentino

Tab. 2: Übersicht der aufgeführten Beteiligungsformen in den Trentiner Gemeindefestsetzungen (Stand März 2016)

Trentino	Jugendbeteiligung (Jugendrat)	Seniorenbeteiligung (Seniorenrat)	Frauenbeteiligung (Frauenrat)	Bürgerversammlung	innovative Bürgerbeteiligung	Bürgerbefragung	Sonstiges
erwähnt/ ja	106 (90)	100 (78)	82 (78)	62	3	135	22
nicht erwähnt/ nein	82 (98)	88 (110)	106 (110)	126	185	53	166

Quelle: Trentiner Gemeindefestsetzungen, eigene Darstellung

Im Trentino folgen die Gemeinden nicht ganz so uniform einer Mustersatzung, sondern scheinbar drei oder vier verschiedenen Varianten, oder weichen komplett von anderen Gemeindefestsetzungen ab (Stand März 2016). So lassen sich hier schwerer als in Südtirol generelle Tendenzen ableiten. Auffällig ist jedoch, dass gerade die älteren Satzungsvarianten hauptsächlich direkt-demokratische Elemente beinhalten und Partizipation mit diesen gleichsetzen. Partizipative Beteiligungsinstrumente werden kaum berücksichtigt. Eine Ausnahme wäre die Bürgerbefragung. Die neueren Fassungen hingegen regeln in weitaus größerem Maße z. B. Bürgerversammlungen, Bürgerkomitees und Jugend- und Seniorenräte. Auch ist die Bürgerbeteiligung in den neueren Satzungen weiter nach oben gerutscht und oftmals schon im zweiten Abschnitt der Satzung untergebracht. Gerade in den neueren Satzungen fällt auf, dass die partizipativen Bürgerbeteiligungsverfahren, die letztendlich explizit in den Satzungen genannt werden, darauf ausgerichtet sind, die Beteiligung von spezifischen Bevölkerungsgruppen verstärkt zu fördern. Im Trentino haben insbesondere Senioren-, Jugend- und Frauenbeteiligungsbestrebungen einen hohen Stellenwert in den Satzungen und sind oft als Gruppen genannt, denen besondere Rücksicht gilt. So erwähnen 106 Gemeinden die Wichtigkeit von Jugendbeteiligung, von denen 90 Gemeinden die Möglichkeit geben, einen Jugendrat einzurichten, 100 die Seniorenbeteiligung und 78 die Möglichkeit eines Seniorenrates, sowie 82 Gemeinden die Frauenbeteiligung und 78 die Möglichkeit zu einem Frauenrat (im Vergleich dazu ist die Anzahl der sonstigen in den Satzungen genannten Beiräte in Südtirol sehr gering). Die Bürgerversammlung, die in Südtirol in fast allen Satzungen aufgeführt ist und die auch in der Tiroler Gemeindeordnung als verpflichtend geregelt wird, wird im Trentino von nur 62 Gemeinden genannt, während 126 sie nicht in ihren Satzungen

erwähnen. Innovative Bürgerbeteiligungsinstrumente werden sogar nur von drei Gemeinden genannt (Pergine Valsugana, Villa Lagarina, Sella Giudicarie). Die Bürgerbefragung hingegen findet sich in 135 Satzungen wieder, während sie in Südtirol eher selten genannt wird. Unter Sonstiges sind hier Beteiligungsmöglichkeiten wie Treffen verschiedener Interessengruppen mit dem Bürgermeister, die Popularklage oder Stadtviertelversammlungen angeführt. Des Weiteren sieht z. B. die Satzung Roveretos das Instrument der öffentlichen Debatte vor.

Hervorzuheben ist die umfassende Reform der lokalen Verwaltung in der Autonomen Provinz Trient. Die sogenannten Talgemeinschaften wurden als eine behördliche Zwischenebene zwischen der Gemeinde und der Provinz mittels Landesgesetz Nr. 3/2006 mit dem Ziel eingerichtet, einen Teil der Zuständigkeiten der Provinz auf die Gemeinde zu übertragen (vgl. Brunazzo 2011). Teile der Bestimmungen des Landesgesetzes Nr. 3/2006 wurden durch das Landesgesetz Nr. 12/2014 abgeändert. Es handelt sich dabei um Bürgerbeteiligungsverfahren an den Entscheidungsprozessen der Talgemeinschaften. Im Detail sehen die Artt. 17 *decies* bis 17 *sedecies* Folgendes vor: Partizipationsberechtigt an den Diskussionsforen sind Personen ab dem 16. Lebensjahr und die für den jeweiligen Prozess relevanten Interessengruppierungen. Die Beteiligungsverfahren können auf Initiative der Gemeinden, der Talgemeinschaften, der Interessengruppierungen und von mindestens 5 Prozent der Einwohnerschaft einer Talgemeinschaft beantragt werden. Eine unabhängige Behörde für Partizipation bestehend aus einem Beamten aus der Verwaltung der Provinz und zwei Experten im Bereich partizipativer Demokratie soll auf lokaler Ebene eingerichtet werden. Die Behörde wird von der Trentiner Landesregierung für fünf Jahre nominiert, soll mindestens zweimal im Jahr tagen und soll partizipative Prozesse sowohl werten und begleiten als auch selbst initiieren. Sie soll all jene partizipativen Prozesse federführend durchführen, die verpflichtend sind. Konkret müssen in den Bereichen Genehmigung von Sozialplänen, Leitfäden zur wirtschaftlichen Entwicklung sowie bestimmter Investitionen auf dem Territorium Diskussionsprozesse von – im Regelfall – einer Maximaldauer von drei Monaten eingeleitet werden. Die Bestimmungen sehen vor, dass die Ergebnisse beratender Natur sind und die Letztentscheidungsbefugnis der für den Fall relevanten Verwaltungsbehörde zusteht. Jedoch muss jene ihre abweichende Entscheidung bzw. die Nichtberücksichtigung der Ergebnisse schriftlich begründen.

Im Allgemeinen werden die Bürgerinnen und Bürger im Trentino vor allem bei der Erstellung von Leitfäden und Plänen im Bereich des Sozialen, der strategischen Entwicklung, der Anliegen der Agenda 21 usw. mit einbezogen (vgl. Bobbio/Pomatto 2008). In Bezug auf die Einbindung von jungen Erwachsenen können die sogenann-

ten *Piani giovani di zona* genannt werden, bei denen sowohl die Landesebene als koordinierende und finanzierende Instanz als auch die involvierten Gemeinden nach dem Prinzip der Ko-Projektierung Initiativen zusammen mit den Akteurinnen und Akteuren vor Ort andenken und umsetzen (vgl. Provinz Trient 2016). Aus institutioneller Sicht beschäftigen sich, ähnlich wie in Südtirol, mehrere Abteilungen mit dem Thema der partizipativen Demokratie, wobei eine systematische Arbeits- und Herangehensweise noch nicht vorherrscht.

5. Resümee

Unter der Annahme, dass partizipative Beteiligungsmodelle auf Gemeindeebene sowohl eine Neubelebung der Volkssouveränität als auch des Subsidiaritätsprinzips bewirken, hat die Recherche ergeben, dass derzeit partizipative Formen der Mitgestaltung zwar angedacht und verankert, aber nur vereinzelt erprobt und seitens der Gemeindeverwaltungen oft ohne wirkliches Interesse an einer kontinuierlichen Einbindung der Bürgerinnen und Bürger eingesetzt werden. Gründe hierfür mögen fehlendes Sachwissen über die Vielfalt an Beteiligungsmodellen, fehlende Ressourcen oder auch die mangelnde Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger sein, solche Beteiligungsprozesse einzufordern und zu nutzen. Daraus ergibt sich aus theoretischer Sicht, dass partizipative Instrumente derzeit in den Gemeinden vorwiegend informell und experimentell mit dem Ziel der Information und Konsultation mittels eines Top-down-Dialogs seitens der Gemeindeverwaltungen genutzt werden bzw. deren Anwendung oftmals vom Gutdünken der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters oder der Gemeinderäte abhängen. Die Diskrepanz zwischen vorgesehenen und realen Maßnahmen ist groß, wobei man hiervon nicht automatisch ableiten kann, wie es um die Beteiligungskultur allgemein bestellt ist. Die Partizipationskultur sowie das Freiwilligenengagement sind in allen drei Landesteilen nämlich sehr ausgeprägt, auch wenn sie großteils kaum über die Dimension der organisierten Zivilgesellschaft hinausgehen. Daraus ergibt sich, dass in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino eine große Bandbreite an Handlungsfeldern und Akteurinnen und Akteuren zum Thema der partizipativen Demokratie im weiteren Sinne präsent ist. Inwiefern die Gemeinden der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino Werkstatt der Re-Demokratisierung der Demokratie (vgl. Allegretti 2010) werden können, ist kontextgebunden und hängt – wenn auch nur bedingt – von der Institutionalisierung partizipativer Instrumente ab. Denn einer Beteiligungskultur wohnt eine Bottom-up-Dimension inne, welche ihren institutionellen Top-down-Ausgestaltungsformen vorgeht und für

deren Wirksamkeit ausschlaggebend ist. Impulse von außen, wie die Lokale Agenda 21 oder die Europäisierung, sind sicherlich von Nutzen sowohl für systeminterne Reformen mittels Bürgerbeteiligung, als auch für den Ausbau eines kooperativen Politik- und Verwaltungsstils. Dem Ausbau partizipativer Bürgerbeteiligungsmodelle muss nämlich ein gutes Zusammenspiel aller in der Gemeinde demokratischen Kräfte zugrunde liegen, das langfristig dazu beiträgt, den Begriff der Bürgernähe neu zu interpretieren. Einerseits um Demokratiedefiziten entgegenzuwirken, andererseits um partizipative Beteiligungsmodelle nachhaltig umzusetzen.

Anmerkungen

- 1 Wir danken Diana Ortner (Dorferneuerung Tirol, Lokale Agenda 21), Reinhard Macht (Leitung Fachbereich Jugend, JUFF Tirol), Martina Steiner (JAM – Jugendarbeit Mobil), Kevin Hofer (Südtiroler Jugendring), Luca Bizzarri (Amt für Jugendarbeit der Autonomen Provinz Bozen für die italienische Sprachgruppe) und Francesca Gnech (Amt für Jugendarbeit der Autonomen Provinz Trient) für die Hilfe und die Informationen.
- 2 Siehe diverse Beiträge in diesem Band.
- 3 Prozesse im Rahmen der Lokalen Agenda 21 werden vom Land Tirol in Abhängigkeit der Gemeindefinanzen mit bis zu 75 Prozent der Kosten gefördert, wobei für lokale Prozesse die Förderhöhe max. 20.000 € netto beträgt und für regionale Prozesse max. 15.000 € netto Basisförderung plus max. 5.000 € netto pro teilnehmende Gemeinde. Zusätzlich werden die Gemeinden durch professionelle Begleitung des Prozesses in der Vorbereitung, Öffentlichkeitsarbeit und Nachbetreuung unterstützt (vgl. Amt der Tiroler Landesregierung 2015).
- 4 Die Finanzierung der Jugendgemeindeberatung wird vom Land Tirol übernommen, wobei die Gemeinden mit 300 € an den Kosten beteiligt werden und anfallende Spesen tragen, sowie die Räumlichkeiten und Ansprechpartner zur Verfügung stellen.
- 5 Die Satzung der Stadt Bozen verweist hinsichtlich der Tätigkeit der Stadtgemeinde auf die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung. Die am 01.09.1988 in Kraft getretene Charta ist das einzige europäische Rechtsinstrument mit einem Überwachungsmechanismus, das die Grundsätze lokaler Selbstverwaltung und einer bürgernahen kommunalen Demokratie regelt. Hervorzuheben ist auch das Zusatzprotokoll vom 01.06.2012 über Beteiligungsrechte in den Angelegenheiten lokaler Gebietskörperschaften (vgl. Kiefer 2014).

Literaturverzeichnis

- Alber, Elisabeth (2015). Partizipation und partizipative Demokratie im Diskurs, in: Alber, Elisabeth/Trettel, Martina (Hg.), Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele, Bozen: EURAC research, 15–30
- Allegretti, Umberto (2010). Democrazia partecipativa – Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze: Firenze University Press
- Amt der Tiroler Landesregierung – Geschäftsstelle für Dorferneuerung Lokale Agenda 21 Leitstelle (2015). Gemeindeübersicht – Lokale Agenda 21 Prozesse, www.tirol.gv.at/landwirtschaft-forstwirtschaft/ agrar/dorferneuerung-tirol/ (11.03.2016); die aktuellsten Daten (Stand September 2015) wurden mittels persönlicher Korrespondenz der Autorinnen erhoben; ein vergleichbares Dokument vom April 2014 ist auf der genannten Webseite zu finden
- ARGE – Partizipation (2015). Gesamtschau Partizipationsaktivitäten Österreich und Südtirol, auf Anfrage erhalten über den Südtiroler Jugendring (www.jugendring.it) (11.03.2016)
- Benedikter, Thomas/Michelotto, Paolo (2014). Die Gemeindepolitik mitgestalten. Ideen und Verfahren für direkte Bürgerbeteiligung in der Gemeinde. Ein Leitfaden, Bozen: Politis
- Bizzarri, Luca (2015). Pfade der Partizipation und Jugendpolitik in Europa und in der Autonomen Provinz Bozen, in: Alber, Elisabeth/Trettel, Martina (Hg.), Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele, Bozen: EURAC research, 85–103
- Bobbio, Luigi/Pomatto, Gianfranco (2008). Partecipazione e conflitti nella Provincia autonoma di Trento, in: Fabbrini, Sergio (Hg.), Partecipazione e Governance - Rapporto sulla Qualità della Democrazia in Trentino, Trento: Provincia autonoma di Trento, einsehbar unter www.provincia.tn.it/link_home/pagina26.html (11.03.2016)
- Brunazzo, Marco (2011). Verso una governance trentina multilivello?, in: Pallaver, Günther (Hg.), Politika 11 – Jahrbuch für Politik, Bozen: Edition Raetia, 271–290
- Chambers, Simone/Kopstein, Jeffrey (2006). Civil Society and the State, in: Dryzek, John/Honig, Bonnie/Philipps, Anne (Hg.), Political Theory – the Oxford Handbook, Oxford: Oxford University Press, 363–381
- Gemeinde Innsbruck (2016). Gemeinderätliche Enqueten, www.innsbruck.gv.at/page.cfm?vpath=buergerinnen-politik/gemeinderat/gemeinderaetliche-enqueten (11.03.2016)
- Gudauner, Karl/Frei, Sabina/Karner, Bernd/Bernhard, Armin/Tumler, Klaus (2014). Partizipation in ländlichen Gemeinden. Abschließender Bericht, Bozen: Südtiroler Bildungszentrum/Chiron, abrufbar unter Publikationen auf www.provinz.bz.it/kulturabteilung/default.asp (11.03.2016)
- JAM – Mobile Jugend- und Gemeinwesenarbeit (2013). Tätigkeitsbericht Tiroler Jugendgemeinde-Beratung, auf Anfrage erhalten über <http://jugendarbeit-mobil.at/wp/> (11.03.2016)
- JAM – Mobile Jugend- und Gemeinwesenarbeit (2014). Tätigkeitsbericht Tiroler Jugendgemeinde-Beratung, auf Anfrage erhalten über <http://jugendarbeit-mobil.at/wp/> (11.03.2016)
- Karlhofer, Ferdinand (2009). Zeitenwende oder Zwischenspiel? Die Landtagswahl 2008 und ihre Folgen, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Politik in Tirol – Jahrbuch 2009, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 9–25

- Kiefer, Andreas (2014). Die Monitoring-Aktivitäten des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hg.), *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, 217–235
- Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (1992). *Agenda 21*, www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf (11.03.2016)
- Landwehr, Claudia (2012). Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation, in: Lembcke, Oliver W./Ritzi, Claudia/Schaal, Gary S. (Hg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie, Band 1: Normative Demokratietheorien*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 364–366
- Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012). *Handbuch Bürgerbeteiligung*, in: *Schriftenreihe Bundeszentrale für Politische Bildung* (Hg.), Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, Band 1200
- NSTRAT (2002). *Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung: Eine Initiative der Bundesregierung*, www.nachhaltigkeit.at/assets/customer/Downloads/Strategie/strategie020709_de.pdf (11.03.2016)
- Pallaver, Günther (2015). Vertrauensverlust, in: Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 15 – Südtiroler Jahrbuch für Politik*, Bozen: Edition Raetia, 19–53
- Participedia (2016). *Cases*, <http://participedia.net/en/browse/cases> (11.03.2016)
- Partizipation.at – ÖGUT/BMLFUW (2016). *Partizipation und nachhaltige Entwicklung in Europa*, www.partizipation.at/aktuell.html (11.03.2016)
- Peer, Michael (2015). Wie Beteiligung junger Erwachsener gelingen kann – Ein Streifzug durch Südtirol von der Theorie zur Praxis: Erfahrungen des Südtiroler Jugendrings, in: Alber, Elisabeth/Trettel, Martina (Hg.), *Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele*, Bozen: EURAC research, 105–126
- Provinz Trient (2016). *Piani giovani di zona*, unter www.politichegiovani.provincia.tn.it/struttura_organizzativa/contatti_struttura/ (11.03.2016)
- Stahl, Gerhard/Degen, Manfred (2014). Die Europäisierung der Kommunen und der Ausschuss der Regionen, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hg.), *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, 191–216
- Steiner, Jürg (2012). *The Foundations of Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press
- Steiner, Martina (2015). *Projektübersicht Jugendgemeindeberatung, Stand Oktober 2015, über persönliche Korrespondenz im Winter 2015 auf Anfrage erhalten über <http://jugendarbeit-mobil.at/wp/>* (11.03.2016)

**Finanzierung, Kooperation und Fusionen
von Gemeinden**

Finanziamento, cooperazione e fusione di Comuni

Josef Bernhart/Peter Decarli/Andreas Januth/Kurt Promberger

Die finanzielle Situation der Gemeinden in Südtirol und Tirol

Eine vergleichende Analyse der Gemeindehaushalte

The financial situation of municipalities in South Tyrol and Tyrol

A comparative analysis of municipal budgets

Abstract In all EU member states, municipalities represent the state's administrative level that, on the one hand, is closest to the population, and on the other hand, is confronted most directly with socio-demographic, technological and economic changes. In general, local administrations are responsible for rendering services of general interest for the benefit of their respective societies. In order to ensure that the local population is provided with the necessary services, municipalities need financial resources derived from taxes, levies, fees, market fees or transfers from higher administrative levels. The academic community and practitioners agree that in order to develop in a sustainable manner, municipalities require a certain degree of financial flexibility. The financial scope is defined by the expenditure (financial requirements) in proportion to the revenue (financial strength) as reported in the municipal budgets.

This paper attempts a transnational comparison of the financial situation of the municipalities in the Autonomous Province of Bozen/Bolzano–South Tyrol (Italy) and the Federal State of Tyrol (Austria). Despite the close historical and cultural ties between these two regions, the respective municipalities operate within different institutional frameworks, which are reflected in the diverse structure of municipal budgets and complicate any direct comparison.

1. Problemstellung und methodische Vorgangsweise

Gemeinden bilden in allen EU-Mitgliedsstaaten jene Verwaltungsebene eines Staates, die einerseits den Menschen am nächsten kommt und andererseits mit den sozio-demographischen, technologischen und ökonomischen Veränderungen am unmittelbarsten konfrontiert wird. Allgemein betrachtet ist die kommunale Ebene für die Erbringung von grundlegenden Dienstleistungen im Bereich der Daseinsvorsorge im Interesse der lokalen Gesellschaft verantwortlich. Für die Bereitstellung der für die örtliche Bevölkerung notwendigen Leistungen benötigen die Gemeinden finanzielle Ressourcen, die über Steuern, Abgaben, Gebühren, Marktentgelte oder Transfers von übergeordneten Verwaltungsebenen aufzubringen sind. In Wissenschaft und Praxis herrscht Einigkeit darüber, dass die Gemeinden für ihre nachhaltige Entwicklung einen finanziellen Spielraum benötigen, dessen Ausmaß vom Verhältnis der Ausgaben (Finanzbedarf) und der Einnahmen (Finanzkraft) in den kommunalen Haushalten bestimmt wird.

In diesem Beitrag wird der Versuch unternommen, die finanzielle Situation der Gemeinden in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol (Italien) und des Bundeslandes Tirol (Österreich) einem länderübergreifenden Vergleich zu unterziehen. Obwohl die historischen und kulturellen Bande zwischen diesen beiden Provinzen bzw. Ländern sehr eng sind, agieren die Gemeinden doch unter verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen, die auch im unterschiedlichen Aufbau der Haushalte ihren Niederschlag finden und einen unmittelbaren Vergleich erschweren.

Die nachfolgende komparative Analyse der finanziellen Situation der Südtiroler und Tiroler Gemeinden basiert auf den veröffentlichten Rechnungsabschlüssen im Zeitraum 2010 bis 2012 und erfolgt in Form der Berechnung und vergleichenden Darstellung verschiedener finanzwirtschaftlicher Indikatoren bzw. Kennzahlen. Um die jährlichen Schwankungen zu glätten, wird jeweils der Durchschnitt dieser drei Jahre herangezogen.

2. Gemeindestrukturen in Südtirol und Tirol

Die Autonome Provinz Bozen – Südtirol hat 116 Gemeinden mit insgesamt 509.628 Einwohnern. Die größte Gemeinde Südtirols ist die Landeshauptstadt Bozen mit 103.891 Einwohnern. Südtirol weist eine Fläche von rund 7.400 km² auf. Im landesweiten Mittel verfügt eine jede Gemeinde über durchschnittlich 4.393 Einwohner. Es gibt jedoch eine sehr große Spannweite bei der Einwohnerzahl von der Landes-

hauptstadt Bozen mit mehr als 100.000 Einwohnern bis hin zur kleinsten Gemeinde des Landes, Waidbruck, mit 201 Bürgerinnen und Bürgern (Stand 2012).

Das Bundesland Tirol ist mit 12.648 km² das flächenmäßig drittgrößte Bundesland Österreichs. Seine 711.581 Einwohner leben in 279 Gemeinden. Die größte Gemeinde Tirols ist die Landeshauptstadt Innsbruck mit 119.846 Einwohnern, die kleinste Gramais mit 53 Einwohnern. Auch hier gibt es große Unterschiede bei der Einwohnerzahl, die im landesweiten Durchschnitt bei 2.537 Bürgerinnen und Bürgern pro Gemeinde liegt und somit deutlich niedriger als in Südtirol ist (Stand 2012).

Für eine bessere Vergleichbarkeit werden die Südtiroler und Tiroler Gemeinden in folgende sechs Einwohnergrößenklassen zusammengefasst:

- (1) bis 1.200 Einwohner
- (2) 1.201 bis 3.000 Einwohner
- (3) 3.001 bis 5.000 Einwohner
- (4) 5.001 bis 10.000 Einwohner
- (5) 10.001 bis 30.000 Einwohner
- (6) über 30.000 Einwohner

Um stabile Ergebnisse zu erhalten und Sprünge einzelner Gemeinden zwischen den Größenklassen zu vermeiden, wird die mittlere Einwohnerzahl des Untersuchungszeitraums 2010 bis 2012 für die Klasseneinteilung herangezogen.

Abb. 1: Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen in Südtirol und Tirol

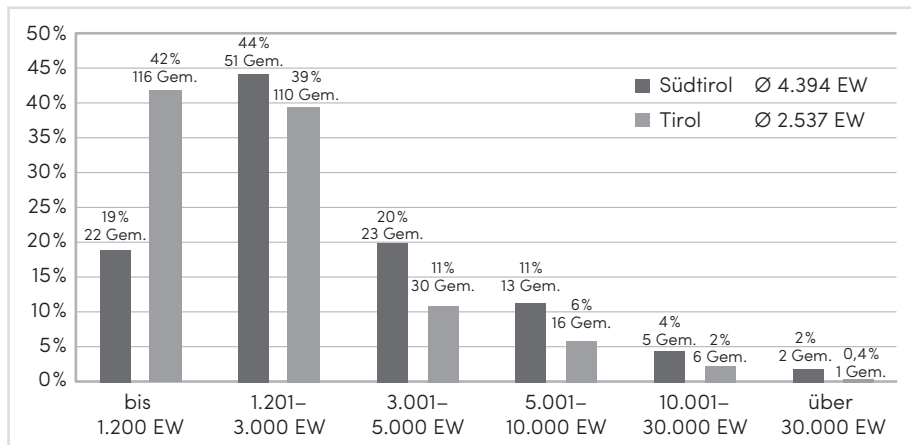


Abbildung 1 zeigt die Häufigkeitsverteilung der Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen in absoluten und relativen Werten. Auffallend ist vor allem der große Unterschied des Anteils an Kleinstgemeinden bis 1.200 Einwohner. Für die Analysen

ebenfalls zu beachten ist, dass in Tirol nur die Landeshauptstadt Innsbruck in die höchste Größenklasse fällt, während in Südtirol neben Bozen auch Meran mehr als 30.000 Einwohner aufweist.

2.1 Gliederung der Gemeindehaushalte in Südtirol und Tirol

Der Gemeindehaushalt enthält alle für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben notwendigen Ausgaben und Einnahmen, die basierend auf den für die Südtiroler und Tiroler Gemeinden geltenden haushaltsrechtlichen Grundlagen unterschiedlich strukturiert sind. Nachfolgend werden nur jene Aspekte der kommunalen Haushalte beleuchtet, die für die Nachvollziehbarkeit der Vergleichsergebnisse notwendig sind.

2.2 Struktur der Gemeindehaushalte in Südtirol

Die Gesamtausgaben der Südtiroler Gemeinden gliedern sich auf höchster Aggregationsebene in folgende vier Titel:

Tab. 1: Ausgabebetitel der Gemeinden Südtirols

I. Titel	Laufende Ausgaben
II. Titel	Ausgaben auf Kapitalkonto (Investitionsausgaben)
III. Titel	Ausgaben für die Rückzahlung von Darlehen
IV. Titel	Ausgaben für Dienste für Rechnung Dritter

Quelle: Promberger et al. 2005

Ebenso wie die Gesamtausgaben gliedern sich die Gesamteinnahmen auf höchster Aggregationsebene in folgende sechs Titel:

Tab. 2: Einnahmetitel der Gemeinden Südtirols

I. Titel	Einnahmen aus Steuern
II. Titel	Einnahmen aus laufenden Beiträgen und Zuweisungen des Staates, der Region, der Provinz und anderer öffentlicher Körperschaften
III. Titel	Außersteuerliche Einnahmen
IV. Titel	Einnahmen aus Veräußerungen, Kapitalzuweisungen sowie aus der Einhebung von Guthaben
V. Titel	Einnahmen aus der Aufnahme von Schulden
VI. Titel	Einnahmen aus Diensten für Rechnung Dritter

Quelle: Promberger et al. 2005

2.3 Struktur der Gemeindehaushalte in Tirol

Die Tiroler Gemeindehaushalte gliedern sich in einen ordentlichen und in einen außerordentlichen Haushalt. Der ordentliche Haushalt umfasst vor allem alle Ausgaben, die die Gemeinde für die Erfüllung ihrer gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen tätigen muss. Diese ordentlichen Ausgaben müssen durch ordentliche Einnahmen gedeckt werden können. Ausgaben sind nur dann als außerordentliche zu behandeln, wenn sie lediglich vereinzelt vorkommen oder der Höhe nach den normalen Rahmen erheblich überschreiten. Die Veranschlagung als außerordentliche Ausgaben ist jedoch nur insoweit zulässig, als sie ganz oder teilweise durch außerordentliche Einnahmen (z. B. durch Einnahmen aus Kreditaufnahmen, Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen oder Entnahmen aus Rücklagen, die für einen außerordentlichen Bedarf angesammelt worden sind) gedeckt werden können. Die ordentlichen Einnahmen und Ausgaben umfassen die laufende Gebarung, die Vermögensgebarung und die Einnahmen und Ausgaben aus Finanztransaktionen. Die Gesamtausgaben bzw. Gesamteinnahmen setzen sich aus den Ausgaben bzw. Einnahmen des ordentlichen und außerordentlichen Haushalts zusammen (vgl. Bernhart et al. 2015).

3. Vergleich der Gemeindehaushalte anhand ausgewählter Finanzkennzahlen

Der Vergleich der Gemeindehaushalte erfolgt anhand von ausgewählten Finanzindikatoren (Komponenten der Einnahmen bzw. Ausgaben) und durch die Berechnung von Finanzkennzahlen, die Relationen zwischen Indikatoren zum Ausdruck bringen. Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit werden die Einnahmen und Ausgaben pro Einwohner herangezogen. Für die Berechnung der Mittelwerte der Größenklassen wird ein gewichteter Durchschnitt nach Einwohnerzahl verwendet. Bei allen Abbildungen und Grafiken dieses Beitrags handelt es sich um eigene Auswertungen.

3.1 Vergleich der laufenden Ausgaben je Einwohner

Die laufenden Ausgaben (Ausgabetitel I in Südtirol) und Ausgaben der laufenden Gebarung (Tirol) stellen die betragsmäßig größten Haushaltspositionen auf der Ausgabenseite dar und belaufen sich auf durchschnittlich knapp 50 Prozent (Südtirol) bzw. 64 Prozent (Tirol) der Gesamtausgaben.

Abb. 2: Vergleich der laufenden Ausgaben nach Einwohnergrößenklassen

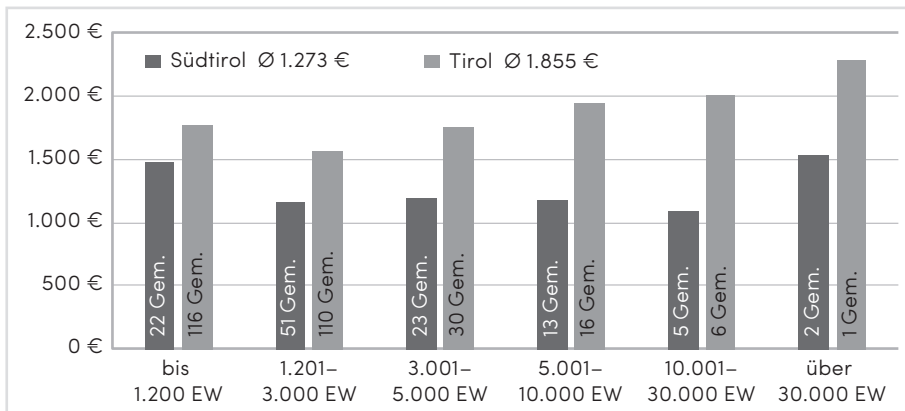


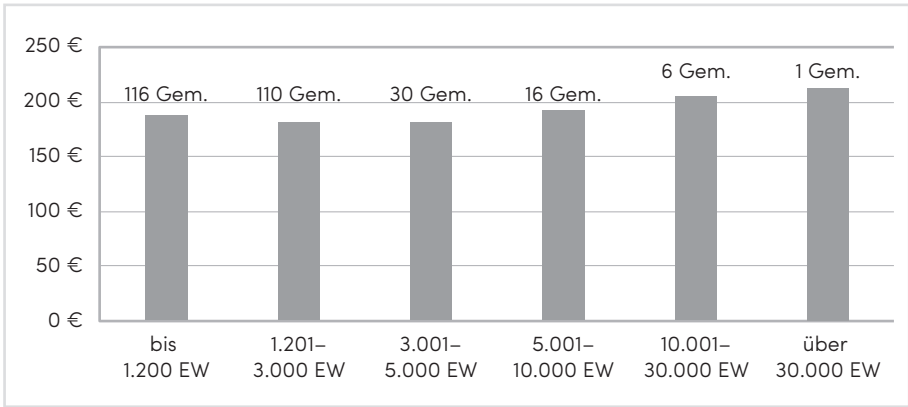
Abbildung 2 zeigt deutlich, dass die laufenden Ausgaben pro Einwohner der Gemeinden Tirols in allen Größenklassen über jenen Südtirols liegen. Im Durchschnitt sind die laufenden Ausgaben je Einwohner der Tiroler Gemeinden um circa 600 Euro höher. Bei genauerer Betrachtung ist für Südtirols Gemeinden der aus empirischen Studien bekannte u-förmige Verlauf der Ausgaben je Einwohner erkennbar. Besonders hohe Ausgaben fallen in den Kleinstgemeinden bis 1.200 Einwohner sowie in den beiden großen Städten Meran und Bozen an. Während in den Kleinstgemeinden die Ausgaben für die zu erfüllenden kommunalen Basisaufgaben auf nur wenige Bürgerinnen und Bürger verteilt werden können, erbringen die großen Städte zusätzlich zu den Basisaufgaben noch ballungsraumsspezifische und zentralörtliche Leistungen, die zu höheren Ausgaben je Einwohner führen. In Tirol hingegen ist der u-förmige Verlauf der laufenden Ausgaben viel schwächer ausgeprägt.

3.2 Exkurs: Ausgaben für Gesundheit in Tirol je Einwohner

Ein erster Ansatz zur Erklärung der Unterschiede in den laufenden Ausgaben je Einwohner zwischen Südtirol und Tirol liegt bei den von den Gemeinden zu erfüllenden Aufgaben. Beispielsweise belasten die Ausgaben für Gesundheit die Tiroler Gemeinden direkt (vgl. Promberger et al. 2016). In Südtirol hingegen werden diese Ausgaben von der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol getragen.

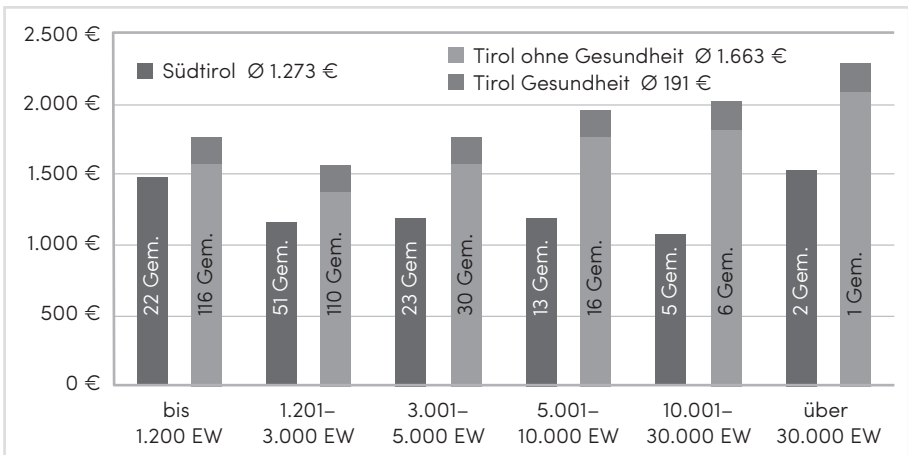
Wie in der Abbildung 3 ersichtlich, befinden sich die Ausgaben für Gesundheit in Tirol über alle Größenklassen hinweg auf einem vergleichbaren Niveau von rund 190 Euro je Einwohner.

Abb. 3: Ausgaben für Gesundheit nach Einwohnergrößenklassen



Wie die Abbildung 4 zeigt, lässt sich ein Teil der höheren laufenden Ausgaben je Einwohner insbesondere bei den Kleinstgemeinden Tirols durch die von den Gemeinden zu tragenden Gesundheitsausgaben erklären.

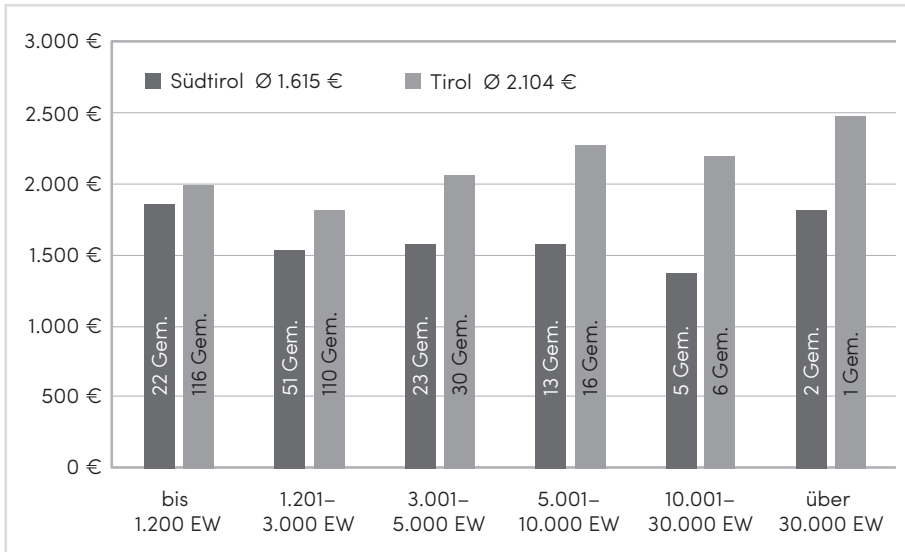
Abb. 4: Anteil der Gesundheitsausgaben an den laufenden Ausgaben nach Einwohnergrößenklassen



3.3 Vergleich der laufenden Einnahmen je Einwohner

Die laufenden Einnahmen (Einnahmetitel I, II und III in Südtirol) und die Einnahmen der laufenden Gebarung (Tirol) repräsentieren den größten Teil der Gesamteinnahmen. In Südtirol belaufen sich die laufenden Einnahmen auf 64 Prozent und in Tirol auf 72 Prozent der Gesamteinnahmen.

Abb. 5: Vergleich der laufenden Einnahmen nach Einwohnergrößenklassen



Wie aus Abbildung 5 ersichtlich ist, liegen die laufenden Einnahmen der Gemeinden Tirols in allen Größenklassen über jenen Südtirols. Der Unterschied beträgt im Durchschnitt circa 500 Euro. Eine Erklärung für diesen Unterschied liegt möglicherweise in den höheren Steuereinnahmen (insbesondere Kommunalsteuer) der Tiroler Gemeinden.

Die laufenden Einnahmen je Einwohner der Gemeinden Südtirols zeigen im Vergleich zu den laufenden Ausgaben je Einwohner einen schwächer ausgeprägten u-förmigen Verlauf. In Tirol hingegen ist tendenziell ein Anstieg der laufenden Einnahmen mit zunehmender Gemeindegröße zu verzeichnen.

3.4 Vergleich der laufenden Einnahmen und Ausgaben je Einwohner

Eine wichtige Kennzahl zur Beurteilung der finanziellen Nachhaltigkeit einer Gemeinde ist der Saldo aus den laufenden Einnahmen und den laufenden Ausgaben. In Südtirol wird dieser Saldo als Wirtschaftsergebnis und wenn dieses positiv ausfällt als Wirtschaftsüberschuss bezeichnet. In Tirol hingegen wird dieser Saldo als „Öffentliches Sparen“ bezeichnet und stellt das Ergebnis der laufenden Gebarung dar.

Der von den Gemeinden aus ihrer laufenden Tätigkeit erwirtschaftete Saldo kann für Investitionen verwendet werden und stellt deshalb eine entscheidende Messgröße für den finanziellen Handlungsspielraum einer Gemeinde dar.

Abb. 6: Vergleich des Wirtschaftsüberschusses bzw. Öffentlichen Sparens nach Einwohnergrößenklassen

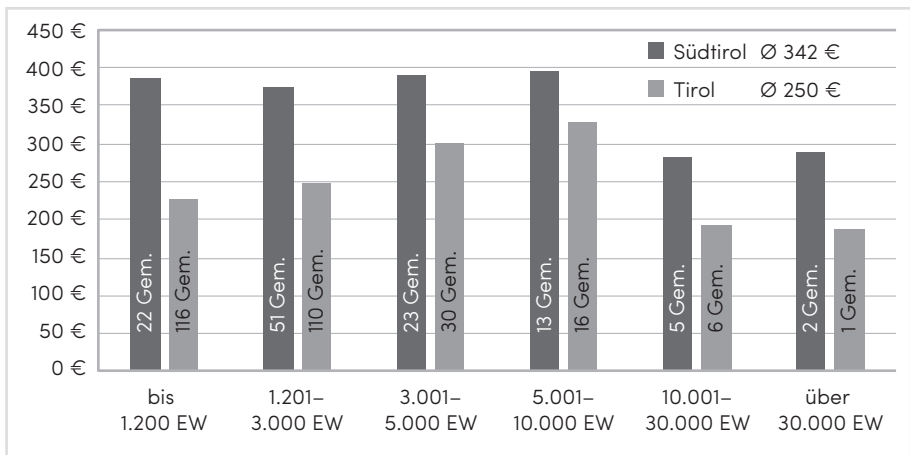


Abbildung 6 zeigt, dass die Gemeinden Südtirols in allen Größenklassen einen höheren Überschuss aus der laufenden Tätigkeit erwirtschaften als die Tiroler Gemeinden. Es fällt auf, dass sich das Wirtschaftsergebnis in den kleineren Gemeinden Südtirols bis 10.000 Einwohnern auf einem gleichbleibenden Niveau von knapp 400 Euro bewegt. Die beiden Größenklassen mit mehr als 10.000 Einwohnern sind ebenfalls vergleichbar, liegen mit circa 285 Euro aber deutlich tiefer. In Tirol hingegen ist ein Anstieg mit zunehmender Gemeindegröße erkennbar, bevor auch hier das Öffentliche Sparen in den Großgemeinden ab 10.000 Einwohnern deutlich absinkt.

3.5 Vergleich der Öffentlichen Sparquote

Die Öffentliche Sparquote (ÖSQ) spiegelt das Verhältnis zwischen dem Öffentlichen Sparen und den laufenden Ausgaben wider. Sie zeigt, in welchem Ausmaß die laufenden Einnahmen höher sind als die laufenden Ausgaben und wird folgendermaßen berechnet:

$$\frac{\text{Öffentliches Sparen (Saldo aus laufenden Einnahmen und Ausgaben)}}{\text{Laufende Ausgaben}} \times 100$$

In den laufenden Einnahmen finden sich die Einnahmen aus Steuern, Einnahmen aus laufenden Beiträgen und Zuweisungen des Staates, der Region, der Provinz und anderer öffentlicher Körperschaften sowie die außersteuerlichen Einnahmen. In den laufenden Ausgaben sind beispielsweise Personalaufwendungen und Sachaufwände enthalten (vgl. Promberger et al. 2005; Maimer et al. 2014).

Bei der Anwendung der Öffentlichen Sparquote gilt es zu beachten (vgl. Biwald 2005):

- Je höher dieser Wert ist, desto mehr Mittel stehen für die Finanzierung der Ausgaben der Vermögensgebarung, also für Neuinvestitionen und die damit verbundenen Folgekosten, zur Verfügung.
- Liegt der Wert bei null, ist dies ein ernsthaftes Zeichen für die Überforderung des Haushalts. Mit den laufenden Einnahmen können de facto nur mehr die laufenden Ausgaben gedeckt werden. Ein Konsolidierungskurs ist einzuleiten.
- Bei einem negativen Wert ist die Finanzsituation sehr ernst, Sanierungsmaßnahmen sind unverzüglich einzuleiten.

Abb. 7: Vergleich der Öffentlichen Sparquote nach Einwohnergrößenklassen

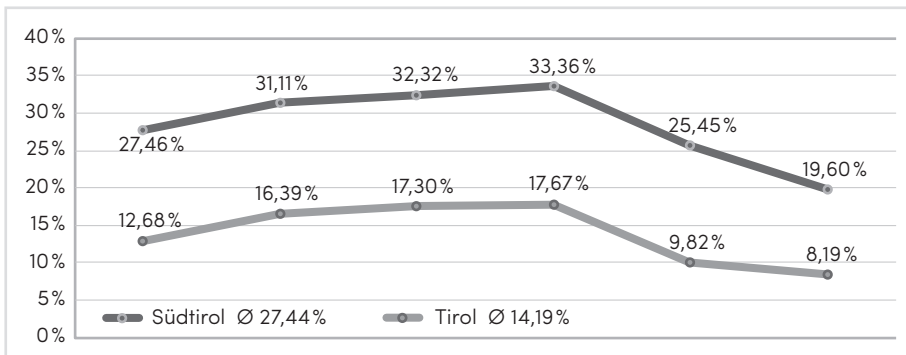
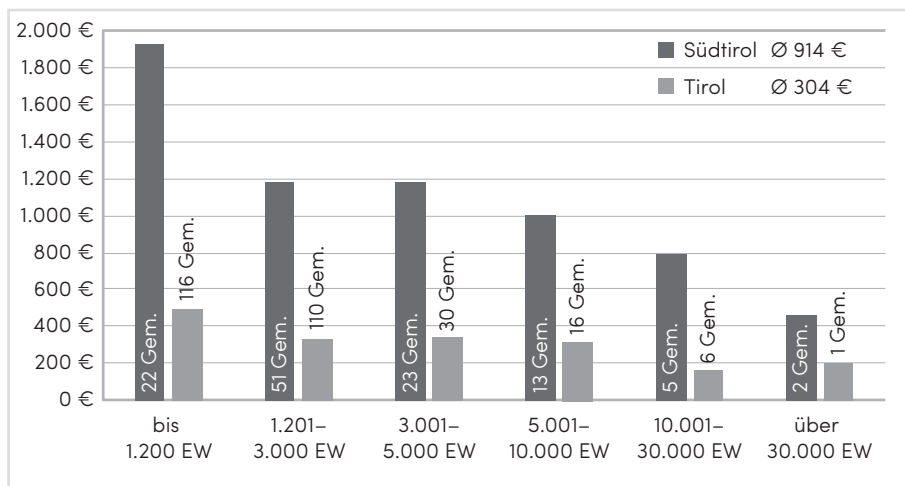


Abbildung 7 zeigt, dass die Öffentliche Sparquote in beiden Ländern und über alle Größenklassen hinweg positiv ausfällt und demzufolge nicht auf eine Überforderung der Gemeindehaushalte hindeutet. Jedoch liegen die Tiroler Gemeinden mehr als 10 Prozentpunkte unter jenen Südtirols. Dieser Umstand lässt auf einen größeren Handlungsspielraum der Südtiroler Gemeinden bei Investitionen schließen.

3.6 Vergleich der Investitionsausgaben je Einwohner

Neben den laufenden Ausgaben spielen die Investitionsausgaben eine zentrale Rolle in den Gemeindehaushalten. In Südtirol entsprechen die Investitionsausgaben dem Ausgabebetitel II, in Tirol setzen sich die Investitionsausgaben aus dem außerordentlichen und dem ordentlichen Haushalt (Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen) zusammen.

Abb. 8: Vergleich der Investitionsausgaben nach Einwohnergrößenklassen



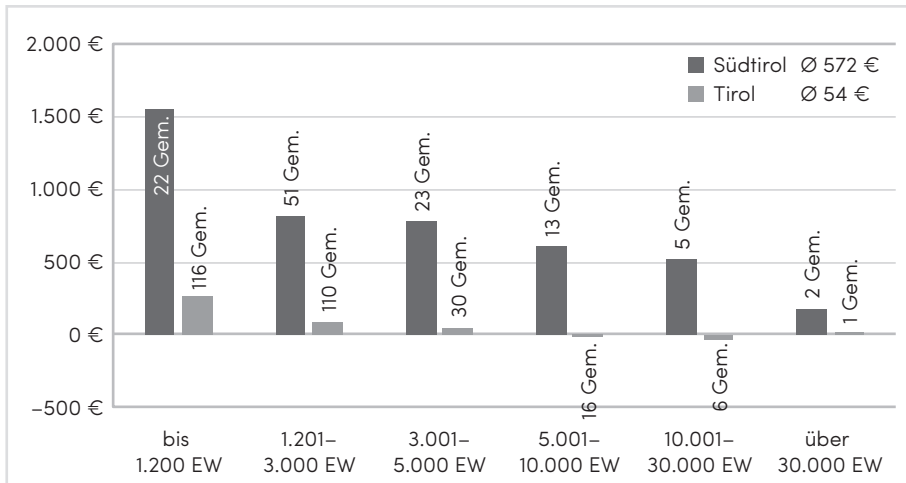
In erster Linie fallen in Abbildung 8 die großen Unterschiede zwischen den Gemeinden Tirols und Südtirols auf. Im Durchschnitt investieren die Südtiroler Gemeinden dreimal so viel wie die Tiroler Gemeinden. Im Gegensatz zu den laufenden Ausgaben zeigt die Verteilung der Investitionsausgaben in Südtirol bei steigender Einwohnerzahl eine sinkende Tendenz. Dieser Effekt ist bei den Kleinstgemeinden bis 1.200 Einwohner und den beiden großen Städten des Landes besonders deutlich zu erkennen, während sich die anderen Größenklassen auf einem vergleichbaren

Niveau befinden. In Tirol hingegen bewegen sich die Investitionsausgaben über alle Größenklassen hinweg auf einem vergleichbaren Niveau, wobei auch hier eine sinkende Tendenz mit zunehmender Einwohnerzahl festzustellen ist.

3.7 Vergleich der Finanzierung der Investitionsausgaben je Einwohner

In den öffentlichen Haushalten sind die laufenden Einnahmen und Ausgaben streng von den Investitionsausgaben getrennt. Jedoch kann ein Überschuss der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben für Investitionen verwendet werden. Folgende Grafik zeigt, in welchem Ausmaß die Investitionen den Saldo aus laufenden Einnahmen und Ausgaben (Wirtschaftsergebnis bzw. Öffentliches Sparen) übersteigen.

Abb. 9: Vergleich der Finanzierung der Investitionsausgaben nach Einwohnergrößenklassen



In der Regel müssen die nicht durch Überschüsse gedeckten Investitionen fremdfinanziert werden und erhöhen somit den Schuldenstand der Gemeinden. In beiden Ländern ist eine sinkende Tendenz feststellbar: Während die Investitionen in kleineren Gemeinden nur zu einem vergleichsweise geringen Teil durch die eigene Wirtschaftsleistung gedeckt werden können, so nimmt dieser Anteil mit der Einwohnerzahl zu. In den Tiroler Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern können die Investitionen aus dem Ergebnis der laufenden Gebarung (Öffentliches Sparen) finanziert werden.

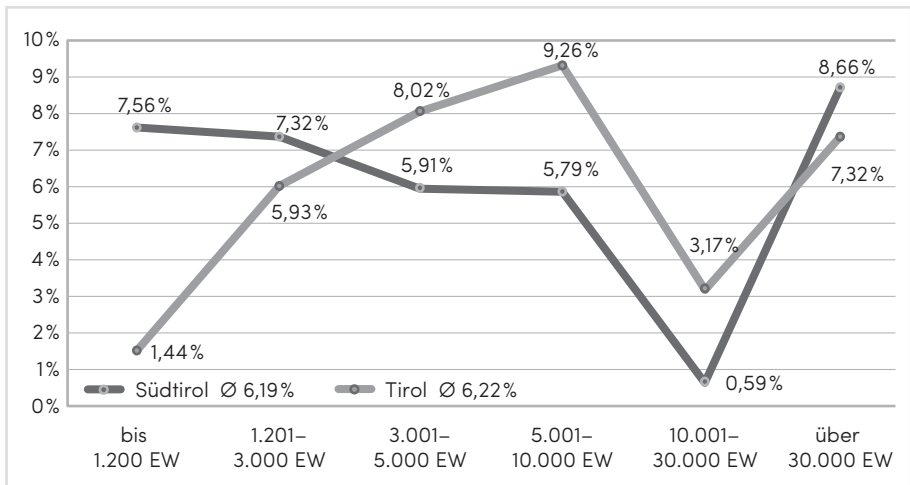
3.8 Vergleich der Quote der freien Finanzspitze

Die Quote der freien Finanzspitze (FSQ) informiert über den finanziellen Handlungsspielraum einer Gemeinde. Sie stellt das Wirtschaftsergebnis bzw. das Öffentliche Sparen abzüglich geleisteter Schuldentilgungszahlungen (Ausgabetitel III in Südtirol bzw. Finanztransaktionen in Tirol) als prozentuellen Anteil an den laufenden Einnahmen dar (vgl. Bernhart et al. 2015).

$$\frac{\text{Öffentliches Sparen (Saldo aus laufenden Einnahmen und Ausgaben)} - \text{fortdauernde Tilgungen (Ausgaben für die Rückzahlung von Schulden)}}{\text{Laufende Einnahmen}} \times 100$$

Ein Rückgang der Quote gilt als Hinweis darauf, dass der Haushalt in eine „Schiefelage“ gerät. Die künftigen Aktivitäten können nur durch zusätzliche Nettoverschuldung finanziert werden (vgl. Maimer 2006).

Abb. 10: Vergleich der Quote der freien Finanzspitze nach Einwohnergrößenklassen



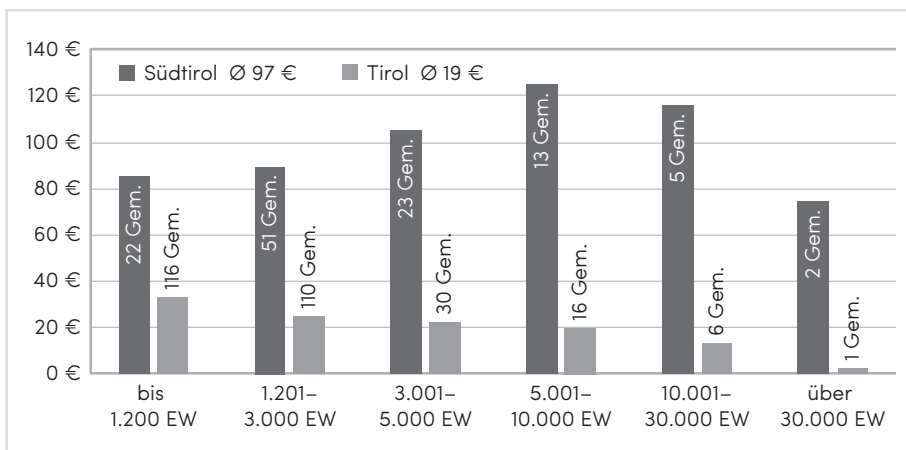
Die Gemeinden Tirols und Südtirols befinden sich generell auf einem ähnlichen Niveau. Allerdings fällt auf, dass in Südtirols Kleinstgemeinden bis 1.200 Einwohner eine hohe Manövriermasse besteht und es eine sinkende Tendenz mit steigender Gemeindegröße gibt. In Tirol ist die Situation hingegen umgekehrt, mit einer geringen Quote in den Kleinstgemeinden, die dann kontinuierlich ansteigt. In beiden Ländern ist ein deutlicher Rückgang bei den Großgemeinden mit 10.001 bis 30.000

Einwohnern zu verzeichnen, bevor die Kurve in den Städten Innsbruck, Bozen und Meran wieder ansteigt.

3.9 Vergleich der Zinsausgaben je Einwohner

Wie schon bei den Investitionen, zeigen sich auch bei den Zinsausgaben große Unterschiede zwischen Südtirol und Tirol. Dieser Zusammenhang ist zu erwarten, da Investitionen häufig fremdfinanziert werden, was zu höheren Zinsausgaben führt.

Abb. 11: Vergleich der Zinsausgaben nach Einwohnergrößenklassen

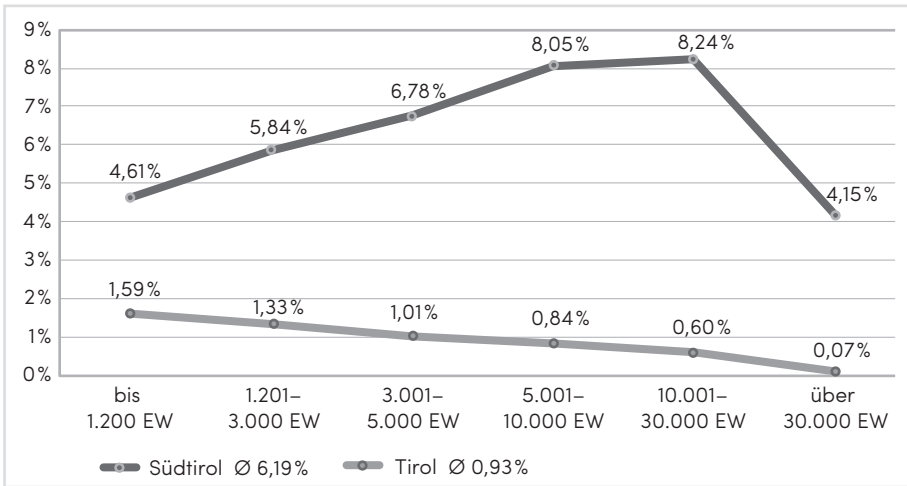


In Tirol ist eine sinkende Tendenz mit besonders niederen Zinsausgaben pro Einwohner in der Landeshauptstadt Innsbruck zu verzeichnen. In Südtirol hingegen steigen die Zinsausgaben zuerst mit zunehmender Einwohnerzahl an und fallen in den Großgemeinden, insbesondere in Bozen und Meran, wieder ab.

3.10 Vergleich der Bilanzstarrheit durch Passivzinsen

Die Zinszahlungen lassen sich auch als Anteil an den laufenden Einnahmen darstellen. Die Bilanzstarrheit durch Passivzinsen zeigt, in welchem Ausmaß die Einnahmen der laufenden Gebarung durch Zinsausgaben gebunden sind.

Abb. 12: Vergleich der Bilanzstarrheit durch Passivzinsen nach Einwohnergrößenklassen



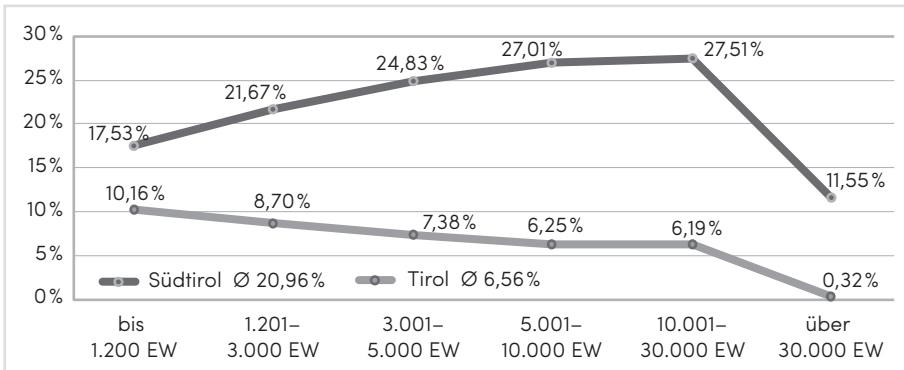
In Tirol fällt die Belastung durch Zinsen nicht nur absolut, sondern auch als Anteil an den laufenden Einnahmen sehr gering aus. In Südtirol hingegen werden die Haushalte insbesondere der Großgemeinden mit 5.001 bis 30.000 Einwohnern durch Zinszahlungen deutlich belastet.

3.11 Vergleich der Schuldendienstquote

Die Schuldendienstquote (SDQ) zeigt, wie viel Prozent der laufenden Einnahmen für den Schuldendienst zu verwenden sind (vgl. Maimer 2006). Ein geringer Prozentwert weist demzufolge auf einen größeren finanziellen Handlungsspielraum der Gemeinde hin.

$$\frac{\text{Gesamtschuldendienst (Ausgaben für die Rückzahlung von Schulden, Passivzinsen und sonstige finanzielle Lasten)}}{\text{Laufende Einnahmen}} \times 100$$

Abb. 13: Vergleich der Schuldendienstquote nach Einwohnergrößenklassen

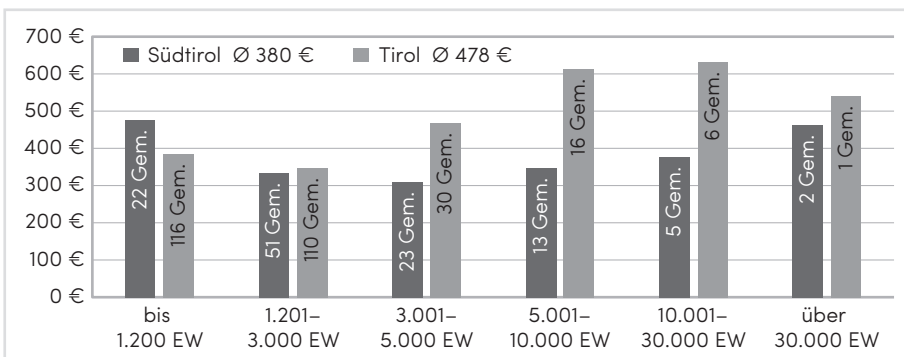


Wie Abbildung 13 zeigt, ist der Anteil der laufenden Einnahmen, die für den Schuldendienst aufgewendet werden müssen, in Südtirol deutlich höher als in Tirol. Während in Tirol die Quote mit steigender Einwohnerzahl sinkt, steigt der Schuldendienst in Südtirol kontinuierlich an und fällt nur für die größten Städte des Landes wieder ab.

3.12 Vergleich der Personalausgaben je Einwohner

Die Personalausgaben bilden einen wichtigen Bestandteil der laufenden Ausgaben. Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden hier nur die Ausgaben für im Dienst stehende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angeführt, da Pensionen und sonstige Ruhebezüge in Südtirol nicht zulasten der Gemeinden gehen.

Abb. 14: Vergleich der Personalausgaben nach Einwohnergrößenklassen



Wie bei den laufenden Ausgaben zeigt sich auch in Abbildung 14 eine u-förmige Verteilung der Personalausgaben in Südtirols Gemeinden. In Tirol liegen die Personalausgaben mit Ausnahme der Kleinstgemeinden bis 1.200 Einwohner über jenen Südtirols. Besonders auffällig sind dabei die hohen Ausgaben in den mittleren Gemeinden zwischen 3.001 und 30.000 Einwohnern, die der Logik des u-förmigen Verlaufs der Ausgaben je Einwohner zufolge die geringsten sein sollten.

3.13 Vergleich der Bilanzstarrheit durch Personalausgaben

Die Finanzkennzahl „Bilanzstarrheit durch Personalausgaben“ gibt Aufschluss darüber, wie viel Prozent der laufenden Einnahmen durch Personalausgaben gebunden sind.

Abb. 15: Vergleich der Bilanzstarrheit durch Personalausgaben nach Einwohnergrößenklassen

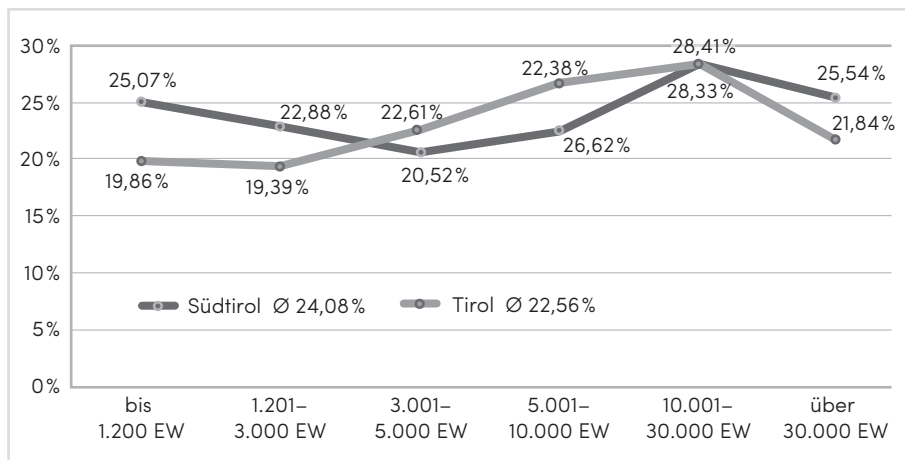
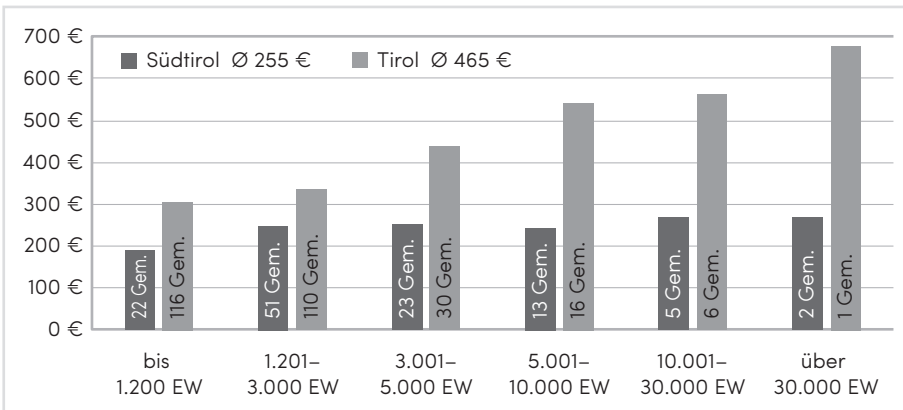


Abbildung 15 relativiert die deutlichen Unterschiede der Ausgaben pro Einwohner zwischen Tirol und Südtirol. Die Grafik bestätigt aber auch die Bedeutung der Ausgaben für Personal, die durchschnittlich knapp ein Viertel der laufenden Einnahmen einer Gemeinde binden.

3.14 Vergleich der Steuereinnahmen je Einwohner

Die Einnahmen aus Steuern zeigen deutliche Unterschiede zwischen Tirol und Südtirol. Die Gemeinden Tirols verfügen über höhere Einnahmen aus eigenen Steuern, müssen sich aber auch zu einem größeren Teil aus eigenen Steuern finanzieren.

Abb. 16: Vergleich der Steuereinnahmen nach Einwohnergrößenklassen



Während sich in Südtirol die eigenen Steuern über alle Größenklassen hinweg auf einem vergleichbaren Niveau befinden, steigen sie in Tirol mit zunehmender Einwohnerzahl kontinuierlich an.

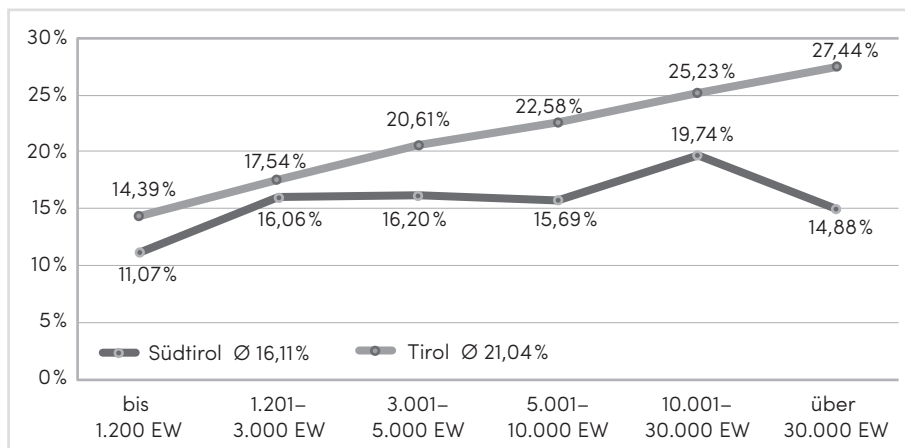
3.15 Vergleich des Grads der Steuerautonomie

Der Grad der Steuerautonomie zeigt das Verhältnis der Einnahmen aus den Steuern zu den laufenden Einnahmen.

$$\frac{\text{Steuereinnahmen}}{\text{Laufende Einnahmen}} \times 100$$

Anders ausgedrückt zeigt diese Kennzahl den Prozentsatz der laufenden Einnahmen aus der Einhebung gemeindeeigener Steuern.

Abb. 17: Vergleich des Grads der Steuerautonomie nach Einwohnergrößenklassen



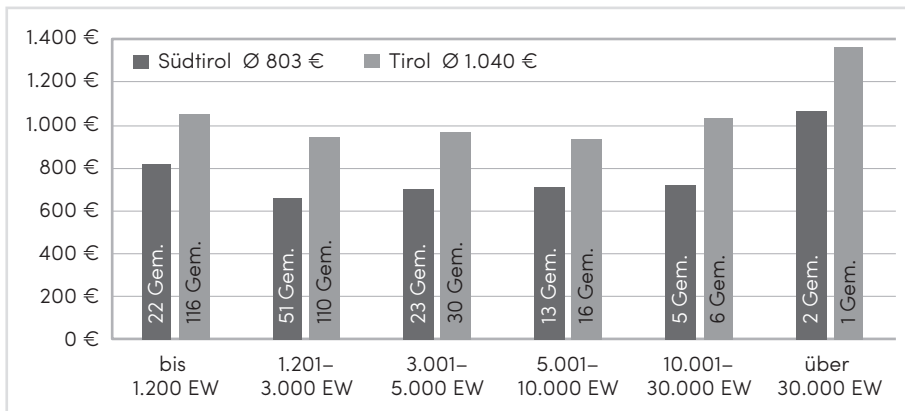
Die Gemeinden Tirols erzielen in allen Größenklassen einen höheren Grad der Steuerautonomie. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht ist ein höherer Wert positiv. Aus einer politischen Perspektive ist jedoch ein geringerer Anteil, wie in den Gemeinden Südtirols, vorteilhaft, da die Gemeinde die eigenen Bürgerinnen und Bürger steuerlich nicht übermäßig belasten muss. Zudem besteht bei einem geringen Anteil mehr Spielraum für eventuelle Steuererhöhungen.

3.16 Vergleich der Zuweisungen je Einwohner

Die laufenden Beiträge und Zuweisungen des Staates, der Region und insbesondere der Provinz bilden den zentralen Bestandteil der Finanzierung der Gemeinden Südtirols. Das Äquivalent im Tiroler Gemeindehaushalt sind die Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Abgaben, Transfers von Trägern des öffentlichen Rechts und sonstige laufende Transfereinnahmen der Gemeinden.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden auf Tiroler Seite lediglich die Einnahmen aus Transferzahlungen, jedoch nicht die Ausgaben für Transferzahlungen an andere Träger des öffentlichen Rechts berücksichtigt.

Abb. 18: Vergleich der Zuweisungen nach Einwohnergrößenklassen



Wie Abbildung 18 zeigt, sind die Zuweisungen in Tirol in allen Größenklassen höher. Es muss aber nochmals darauf hingewiesen werden, dass die Transferausgaben nicht berücksichtigt werden, die das Bild in Tirol stark beeinflussen und häufig zu negativen Nettotransfers führen würden.

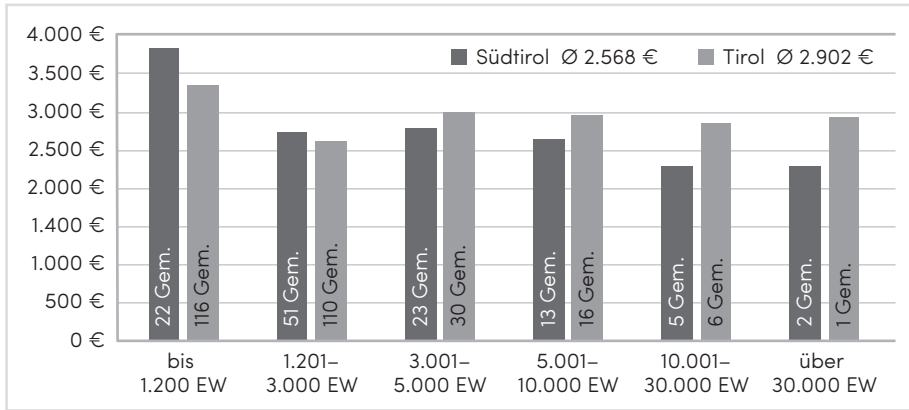
Die u-förmige Verteilung für die Südtiroler Größenklassen ist zu erwarten, tragen die Zuweisungen der Provinz Bozen doch maßgeblich zur Deckung der Gemeindeausgaben bei, die ebenfalls eine U-Kurve bilden. Dies ist jedoch der erste Vergleich, in dem auch die Werte Tirols einen klar u-förmigen Verlauf erkennen lassen.

3.17 Vergleich der Gesamtausgaben je Einwohner

Der länderübergreifende Vergleich endet zusammenfassend mit den Gesamtausgaben. In Südtirol umfassen diese die vier Ausgabetitel, in Tirol die Ausgaben des außerordentlichen Haushalts und des ordentlichen Haushalts (Ausgaben der laufenden Gebahrung, Ausgaben aus Vermögensgebarung und Ausgaben aus Finanztransaktionen).

Wie Abbildung 19 zeigt, ist die Situation beider Länder insgesamt sehr ähnlich. In beiden Fällen sind die Ausgaben pro Einwohner in den Kleinstgemeinden bis 1.200 Einwohner am höchsten. In Südtirol sind die Ausgaben in dieser Kategorie höher als in Tirol, fallen aber mit zunehmender Einwohnerzahl stärker ab. Diese absteigende Tendenz der Gesamtausgaben ist durch Skaleneffekte und die Möglichkeit der Verteilung insbesondere von Fixkosten auf eine größere Bevölkerungszahl erklärbar. Die Tiroler Gemeinden zeigen hingegen einen relativ konstanten Kostenverlauf in den Gemeinden mit mehr als 3.000 Einwohnern.

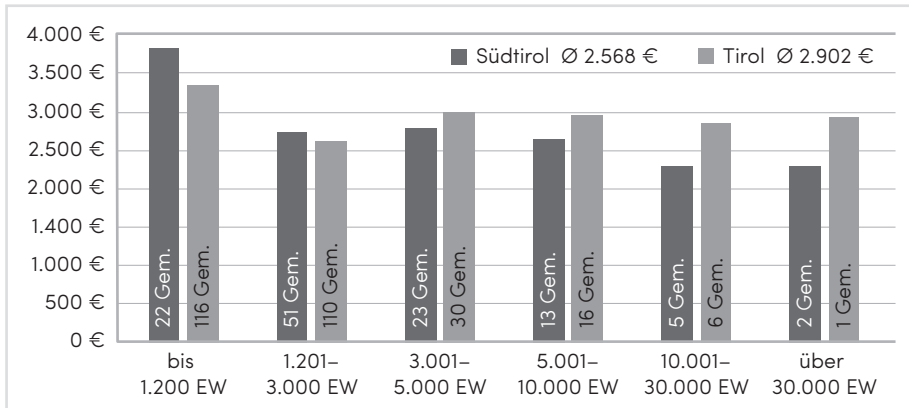
Abb. 19: Vergleich der Gesamtausgaben nach Einwohnergrößenklassen



3.18 Vergleich der Gesamteinnahmen je Einwohner

Die Gesamteinnahmen umfassen in Südtirol die sechs Einnahmetitel, in Tirol die Einnahmen des außerordentlichen Haushalts und des ordentlichen Haushalts (Einnahmen der Vermögensgebarung und Einnahmen aus Finanztransaktionen).

Abb. 20: Vergleich der Gesamteinnahmen nach Einwohnergrößenklassen



Wie Abbildung 20 zeigt, befinden sich die Gesamteinnahmen über die Landesgrenzen hinweg auf einem vergleichbaren Niveau. Zudem spiegeln die Einnahmen die im vorhergehenden Kapitel analysierten Gesamtausgaben wider, was im Grundsatz des Haushaltsausgleiches im öffentlichen Rechnungswesen begründet liegt.

Die Einnahmen pro Einwohner sind sowohl in Südtirol als auch in Tirol in den Kleinstgemeinden bis 1.200 Einwohner am höchsten. Während in Südtirol die Einnahmen mit zunehmender Gemeindegröße abnehmen, können die Tiroler Gemeinden mit über 3.000 Einwohnern nahezu gleichbleibende Einnahmen verbuchen.

4. Schlussfolgerungen und Ausblick

Der vorliegende Beitrag unterzieht die Gemeinden der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol und des Bundeslandes Tirol einer vergleichenden Analyse. Haushaltsvergleiche über Ländergrenzen hinweg erweisen sich auf Grund der unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen (Aufgabenzuschnitt, haushaltsrechtliche Bestimmungen etc.) mitunter als schwierig und fehleranfällig. Nichtsdestotrotz wurden 116 Südtiroler und 279 Tiroler Gemeinden – nach Einwohnergrößenklassen geordnet – einer komparativen Analyse unterzogen.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Gesamteinnahmen und –ausgaben je Einwohner der Gemeinden in diesen beiden Ländern auf einem vergleichbaren Niveau befinden (siehe Abbildungen 19 und 20). Sowohl bei der Mittelherkunft (Einnahmen) als auch bei der Mittelverwendung (Ausgaben) gibt es jedoch teils erhebliche Unterschiede:

- Die laufenden Ausgaben stellen in beiden Ländern den größten Anteil am Gemeindehaushalt dar, sind in Tirol aber höher als in Südtirol (siehe Abbildung 2).
- Die Ausgaben für Investitionen und die damit verbundenen Zinsausgaben fallen in Südtirol deutlich höher aus als in Tirol (siehe Abbildungen 8 und 11).
- Während die Personalausgaben in Tirol deutlich höher zu sein scheinen, liegt ihr relativer Anteil über die Landesgrenzen hinweg bei circa einem Viertel der laufenden Einnahmen (siehe Abbildungen 14 und 15).
- Die höheren laufenden Ausgaben lassen sich zudem durch zusätzliche Zuständigkeiten der Gemeinden Tirols, etwa im Gesundheitswesen, erklären (siehe Abbildungen 3 und 4).
- Die Einnahmen zeigen ein ähnliches Bild wie die Ausgaben, mit höheren Gesamteinnahmen sowie laufenden Einnahmen der Gemeinden Tirols (siehe Abbildung 5).
- Besonders interessant sind in diesem Bereich die Einnahmen aus eigenen Steuern. Diese fallen in Tirol deutlich höher aus und spiegeln die größere Bedeutung eigener Einnahmequellen sowie den größeren Handlungsspielraum im Bereich der Gemeindesteuern in Tirol wider (siehe Abbildung 16).

— Der Grad der Steuerautonomie zeigt ebenfalls die vergleichsweise große Bedeutung der eigenen Steuern für die Gemeinden Tirols, mit einem Anteil an den laufenden Einnahmen von bis zu 27 Prozent (siehe Abbildung 17).

— Das Verhältnis zwischen dem Öffentlichen Sparen und den laufenden Ausgaben gemessen durch die Öffentliche Sparquote ist in beiden Ländern positiv, liegt in Südtirol aber über alle Größenklassen hinweg deutlich höher als in Tirol (siehe Abbildung 7). Den Gemeinden Südtirols stehen demzufolge mehr Mittel für Investitionen zur Verfügung.

— Während die Quote der freien Finanzspitze vergleichbar ist (siehe Abbildung 10), zeigt die Schuldendienstquote eine deutlich höhere Belastung der Gemeindehaushalte Südtirols (siehe Abbildung 13).

Diese Untersuchungen zeigen gleichzeitig auch interessante Themenbereiche für zukünftige Studien auf. Etwa gilt es zu analysieren, warum die Investitionen in Südtirol so viel höher ausfallen als in Tirol. Auf der Einnahmenseite scheint, insbesondere vor dem Hintergrund der Reform der Gemeindefinanzierung Südtirols mit stärkerem Fokus auf Eigenfinanzierung, eine genauere Untersuchung der gemeindeeigenen Steuern in Tirol angeraten.

Schlussendlich sollten all diese Analysen, insbesondere die Kennzahlen zur finanziellen Performance, nicht nur als Momentaufnahmen gesehen werden. Häufig zeigt gerade die Entwicklung im Zeitverlauf interessante Trends auf, die es entweder zu fördern gilt oder denen mit entsprechenden Maßnahmen frühzeitig entgegenge wirkt werden sollte.

Literaturverzeichnis

- Bernhart, Josef/Decarli, Peter/Heym, Alexander/Mayr, Christian/Promberger, Kurt (2015). Einfluss der Tourismusintensität auf die finanzielle Performance von Gemeinden, Bozen: EURAC Research
- Biwald, Peter (2005). Kommunale Haushalte mit Kennzahlen analysieren und steuern, in: KDZ – Forum Public Management, 4/2005, 78
- Maimer, Alexander (2006). Kommunale Haushalte mit Kennzahlen analysieren und steuern, in: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung. Tagung Staats- und Kommunalfinanzen
- Maimer, Alexander/Hafner, Gustav/Frank, Birgit/Hödl, Clemens (2014). KDZ Kontierungsleitfaden für Gemeinden und Gemeindeverbände 2015, 7. ergänzte und erweiterte Auflage, Wien: KDZ
- Promberger, Kurt/Resch, Sigrid/Bodemann, Markus/Bernhart, Josef (2005). Management der Gemeinden in Tirol und Südtirol, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag
- Promberger, Kurt/Mayr, Christian/Ohnewas, Yvonne (2016). Finanzbeziehungen zwischen Land Tirol und Gemeinden. Bildung, Soziales und Gesundheit im Bundesländervergleich, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2016, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 155–175



Umberto Galmarini

La finanza locale nella Provincia autonoma di Trento

Local finance in the Autonomous Province of Trento

Abstract This paper examines the local financing structure of the Autonomous Province of Trento. In the past decade, the province initiated several reforms regulating the financial assets of the municipalities. These programmes have three main objectives: firstly, to gradually align the municipalities' current expenses with standard overhead costs by re-modulating provincial transfers. Secondly, to make small municipalities more efficient by obliging them to run – in an associated form – several expenses and incentives by instituting new municipalities by merging existing ones. And thirdly, to strengthen the financial autonomy of the municipalities by rationalising municipal taxes on real estate. This study and the policies described therein do not apply to the province's two large municipalities, Trento and Rovereto, which, thanks to their prominent role in the provincial public system, are subject to special financing rules. Moreover, this analysis is limited to the current activity of the municipal administration. With regard to the capital and maintenance costs, we mention only the fact that the province has begun rationalising the flows of local public investments.

1. Gli obiettivi di finanza locale in Trentino

Nel corso dell'ultimo decennio la Provincia autonoma di Trento ha avviato un percorso di riforma dell'assetto della finanza di parte corrente dei Comuni trentini volto al conseguimento di tre principali obiettivi.¹

Allineamento graduale della spesa corrente dei Comuni ai corrispondenti fabbisogni standard di spesa, mediante una rimodulazione dei trasferimenti provinciali. Comuni simili sotto il profilo dei fabbisogni di spesa e delle capacità fiscali dovrebbero disporre di analoghe quantità di risorse per finanziare la propria attività, dal momento che tutti i Comuni si finanziano in parte con quote di risorse provinciali sotto forma di trasferimenti. Le sole differenze ammissibili nell'ammontare di risorse disponibili sono quelle derivanti da diversi livelli di capacità fiscale (ma solo nella misura in cui il sistema delle autonomie locali ha stabilito che la perequazione delle capacità fiscali non deve essere completa), e da diversi livelli di sforzo fiscale. Il principale strumento utilizzato per perseguire questo obiettivo, il modello della spesa standard, è descritto nel paragrafo 3, mentre il paragrafo 5 illustra i criteri di riparto del fondo di solidarietà comunale.

Efficientamento dei piccoli Comuni, mediante l'obbligo di esercizio in forma associata di alcune funzioni di spesa e incentivi all'istituzione di nuovi Comuni per fusione di Comuni esistenti. Nel 2009, su 223 Comuni, in Trentino se ne contavano 111 con meno di 1.000 abitanti e 64 con popolazione compresa fra 1.000 e 2.000 abitanti. Come si mostra nei paragrafi 2 e 3, Comuni così piccoli hanno livelli di spesa pro capite di gran lunga superiori a quelli dei Comuni di media dimensione, a causa dell'elevata incidenza dei costi fissi di erogazione dei servizi. Al fine di efficientare il sistema delle autonomie locali, la Provincia ha promosso le fusioni fra Comuni e ha istituito l'obbligo, a partire dal 2016, di esercizio in forma associata di alcune funzioni di spesa per i Comuni con meno di 5.000 abitanti. Come si descrive nel paragrafo 4, fra il 2010 e il 2015 sono andati a fusione 59 Comuni con popolazione inferiore a 2.000 abitanti mentre 137 Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti istituiranno le gestioni associate nel corso del 2016.

Rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Comuni, mediante una razionalizzazione dell'imposta comunale sugli immobili. Maggiore è la quota di spese finanziate con entrate proprie, maggiore è il grado di responsabilizzazione politica degli amministratori locali. Con l'istituzione, nel 2015, dell'imposta immobiliare semplice (Imis), la Provincia ha dotato i Comuni trentini di un solido strumento per finanziare con risorse proprie una parte consistente delle loro funzioni di spesa. Come si illustra nel paragrafo 5, la nuova imposta sugli immobili svolge anche un

ruolo importante all'interno del fondo di solidarietà comunale, i cui criteri di riparto sono basati, oltre che sui fabbisogni standard di spesa, sulla perequazione dei gettiti standardizzati riscossi attraverso l'imposizione immobiliare.

L'analisi svolta e le politiche qui descritte non si applicano ai due grandi Comuni della Provincia, Trento e Rovereto, per i quali, in virtù dei particolari ruoli svolti nel sistema pubblico provinciale, sono previste regole di finanziamento speciali. Inoltre, l'analisi si limita all'attività di parte corrente delle amministrazioni comunali. Sul fronte delle spese in conto capitale, in questa introduzione possiamo solo accennare al fatto che la Provincia ha avviato un processo di razionalizzazione dei flussi degli investimenti pubblici locali. Dopo anni di consistenti investimenti, sostenuti da trasferimenti provinciali, le dotazioni di infrastrutture dei Comuni trentini sono adeguate alle necessità dei territori. In futuro, i trasferimenti della Provincia ai Comuni per spese in conto capitale saranno finalizzati alla manutenzione e alla valorizzazione dello stock esistente di infrastrutture comunali. Le risorse per nuovi investimenti saranno invece destinate alla realizzazione di opere di rilevanza sovracomunale.

2. Il quadro finanziario dei Comuni trentini

La tabella 1 offre un quadro sintetico dei bilanci di competenza dei Comuni trentini, suddivisi in quattro fasce demografiche, e con l'esclusione dei Comuni di Trento e Rovereto, per l'anno 2013. Per l'aggregato dei 208 Comuni, le entrate e le spese correnti ammontano rispettivamente a circa 508 e 448 milioni di euro. L'avanzo corrente, circa 60 milioni di euro, è utilizzato in parte per il rimborso dei mutui (circa 47 milioni di euro) mentre la quota residua (avanzo economico, circa 13 milioni di euro), concorre, insieme alle altre entrate in conto capitale, al finanziamento delle spese di investimento, che in totale ammontano a circa 358 milioni di euro.

In termini pro capite, entrate e spese correnti diminuiscono all'aumentare della dimensione demografica: rispettivamente, 1.640 e 1.388 euro per i Comuni con meno di 1.000 abitanti, 1.103 e 1.002 euro per i Comuni con più di 5.000 abitanti. La spesa corrente pro capite dei piccoli Comuni supera di circa il 40 per cento quella dei Comuni più grandi perché l'erogazione dei servizi comunali comporta il sostenimento di alcuni costi fissi, la cui incidenza sulla spesa pro capite si riduce all'aumentare della popolazione. Il modello della spesa standard, descritto nel paragrafo 3, permette di distinguere la componente di costo pro capite che dipende dalla dimensione demografica da quelle che dipendono da altri fattori che pure possono impattare in modo diverso su piccoli e grandi Comuni (come le caratteristiche del territorio, la

Tab. 1: Bilanci di competenza dei Comuni trentini, anno 2013

fascia demografica	I	II	III	IV	tutte
numero di comuni	98	62	34	14	208
popolazione	54.362	87.674	104.416	133.595	380.047
	valori totali in migliaia di euro				
imposta sugli immobili	21.498	30.574	36.722	31.064	119.858
altre entrate tributarie	3.205	5.625	10.277	14.308	33.413
trasferimenti correnti generali dalla PAT	21.667	25.803	28.180	40.649	116.299
trasferimenti correnti specifici dalla PAT	7.872	10.702	13.169	17.674	49.417
trasferimenti correnti da altri enti	1.857	2.731	2.635	3.616	10.839
proventi dei servizi pubblici	20.908	33.914	38.297	29.173	122.292
proventi dei servizi produttivi	12.137	18.909	13.605	10.844	55.494
totale entrate correnti	89.143	128.258	142.884	147.327	507.612
totale spesa corrente	75.468	110.614	127.647	133.919	447.648
rimborso mutui	9.701	14.977	12.034	10.132	46.843
avanzo economico	3.975	2.666	3.203	3.276	13.120
alienazione di beni patrimoniali	10.251	14.498	7.745	6.057	38.550
trasferimenti di capitale da altri enti	11.824	14.257	15.156	8.280	49.518
trasferimenti di capitale dalla PAT	49.521	55.261	59.214	64.303	228.300
riscossione di crediti	442	6.983	592	2.002	10.019
accensioni di prestiti	3.403	5.090	6.712	991	16.197
totale entrate in conto capitale	79.416	98.755	92.623	84.909	355.704
totale spese in conto capitale	84.742	94.377	92.823	86.169	358.112
	valori pro capite in euro (*)				
imposta sugli immobili	395	349	352	233	315
altre entrate tributarie	59	64	98	107	88
trasferimenti correnti generali dalla PAT	399	294	270	304	306
trasferimenti correnti specifici dalla PAT	145	122	126	132	130
trasferimenti correnti da altri enti	34	31	25	27	29
proventi dei servizi pubblici	385	387	367	218	322
proventi dei servizi produttivi	223	216	130	81	146
totale entrate correnti	1.640	1.463	1.368	1.103	1.336
totale spesa corrente	1.388	1.262	1.222	1.002	1.178
rimborso mutui	178	171	115	76	123

fascia demografica	I	II	III	IV	tutte
avanzo economico	73	30	31	25	35
alienazione di beni patrimoniali	189	165	74	45	101
trasferimenti di capitale da altri enti	218	163	145	62	130
trasferimenti di capitale dalla PAT	911	630	567	481	601
riscossione di crediti	8	80	6	15	26
accensioni di prestiti	63	58	64	7	43
totale entrate in conto capitale	1.461	1.126	887	636	936
totale spese in conto capitale	1.559	1.076	889	645	942

Legenda:

(*): media non ponderata dei valori pro capite della rispettiva classe demografica

fascia demografica I: comuni con meno di 1.000 abitanti

fascia demografica II: comuni con popolazione compresa fra 1.000 e 1.999 abitanti

fascia demografica III: comuni con popolazione compresa fra 2.000 e 4.999 abitanti

fascia demografica IV: comuni con più di 4.999 abitanti, esclusi Trento e Rovereto

Fonte: Certificati di Conto Consuntivo, Ministero dell'Interno e Provincia autonoma di Trento

vocazione turistica, ecc.). Il differenziale fra piccoli e grandi Comuni nel livello di entrate correnti pro capite dipende invece da tre diversi fattori su altrettante fonti di entrata. I trasferimenti pro capite dei piccoli Comuni sono più elevati di quelli dei grandi Comuni perché la Provincia ha sempre assecondato, nel riparto dei trasferimenti, la curva di spesa pro capite sopra descritta. L'anno 2016 rappresenta però un punto di svolta, perché, come si illustra nel paragrafo 4, per i Comuni con meno di 5.000 abitanti parte l'obbligo dell'esercizio in forma associata di alcune funzioni di spesa, con l'obiettivo di fare convergere, entro il 2019, la loro spesa corrente pro capite ai medesimi livelli dei Comuni di circa 5.000 abitanti. Le entrate proprie pro capite dei piccoli Comuni sono mediamente superiori a quelle dei grandi Comuni sia per una più spiccata vocazione turistica, che determina un elevato gettito pro capite dell'imposta sugli immobili, sia per la presenza, sul loro territorio, di alcune risorse naturali (cave per l'estrazione del porfido, bacini montani per la produzione di energia elettrica, boschi per la produzione di legname, ecc.), dal cui sfruttamento alcuni piccoli Comuni traggono consistenti proventi.

Il divario fra piccoli e grandi Comuni è ancora più accentuato sul versante delle entrate e delle spese pro capite in conto capitale. Gli investimenti pro capite ammontano infatti a 1.559 euro nei piccoli Comuni e a 645 euro in quelli più grandi, una differenza che trova quasi piena corrispondenza nel diverso livello dei trasferimenti di capitale pro capite erogati dalla Provincia ai piccoli e ai grandi Comuni.

Riguardo alla struttura dei bilanci, dalla tabella 1 si può calcolare che, per l'aggregato dei Comuni, le entrate tributarie, i trasferimenti dalla Provincia e le entrate

extra-tributarie rappresentano rispettivamente circa il 30 per cento, il 33 per cento e il 35 per cento delle entrate correnti. Circa il 64 per cento della spesa in conto capitale è invece finanziata da trasferimenti provinciali.

3. Il modello della spesa standard

Il modello econometrico della spesa standard fornisce una stima dei comportamenti medi di spesa dei Comuni in funzione di alcuni indicatori oggettivi dei fabbisogni di spesa e delle capacità fiscali. La stima della spesa standard pro capite si ottiene mediante una semplice regressione a minimi quadrati fra spesa pro capite effettiva (la variabile dipendente del modello) e una serie di determinanti della spesa (i regressori, o variabili indipendenti, del modello).

In questa nota non c'è spazio per descrivere in dettaglio i criteri utilizzati per definire la spesa corrente oggetto di standardizzazione, e per discutere le motivazioni che hanno portato alla scelta di una data determinante della spesa in luogo di un'altra. Per approfondimenti, si rinvia a Galmarini e Rizzo (2006, 2008a, 2008b). Ci si limita a illustrare, con l'aiuto della tabella 2, la struttura del modello.

La prima parte della tabella descrive il peso relativo, e il valore assoluto medio, minimo e massimo, delle varie determinanti della spesa standard. La spesa standard pro capite di ciascun Comune comprende innanzitutto una quota capitaria (la costante dell'equazione stimata) il cui importo è di 129 euro. Ciò significa che ciascun individuo residente nella Provincia di Trento, a prescindere dalle caratteristiche del Comune di residenza, e a prescindere dalle proprie caratteristiche personali (età, condizione sociale, ecc.), "determina" una spesa comunale di 129 euro, pari al 14,5 per cento della spesa pro capite media effettiva (la spesa corrente pro capite utilizzata nella stima è stata ottenuta calcolando la media dei dati di cassa del triennio 2007-2009, il cui valore medio, per i 210 Comuni considerati, è di 885 euro). La quota restante, pari all'85,5 per cento, risulta determinata dai fattori elencati nella tabella, che caratterizzano i Comuni sotto il profilo demografico, sociale, geografico ed economico.

La dimensione demografica e il tasso di variazione decennale della popolazione spiegano il 22,4 per cento della spesa dei Comuni. Questa componente del modello contiene due variabili, l'inverso della popolazione e la popolazione, i cui coefficienti stimati determinano una sorta di curva a "U" in funzione della popolazione, le cui caratteristiche sono illustrate nella seconda parte della tabella 2 nella colonna "D.D." (abbreviazione di "dimensione demografica"). In media, la spesa standard pro capite

Tab. 2: Il modello della spesa corrente standard dei Comuni trentini

Quota di variazione della spesa „spiegata“ dal modello: 85,2%				
peso delle varie determinanti della spesa pro capite:	quota %	euro pro capite		
		media	min	max
quota capitaria	14,5%	129	129	129
dimensione demografica e variazione della popolazione	22,4%	199	31	1.053
quota di popolazione da zero a tre anni	3,5%	31	5	53
grado di frazionamento del territorio comunale	1,6%	14	0	51
altitudine del territorio comunale	10,7%	95	18	194
presenze turistiche	1,7%	15	0	292
numero di abitazioni e di unità locali del settore privato	36,4%	323	166	988
trasferimenti specifici	9,0%	80	0	648
totale	100,0%	885	467	1.921

	numero comuni	euro pro capite (medie)		
		D.D.	A.D.	TOT.
comuni con meno di 500 ab.	44	621	590	1.211
comuni compresi fra 501 a 1.000 ab.	63	321	563	884
comuni compresi fra 1.001 a 2.000 ab.	58	230	551	781
comuni compresi fra 2.001 a 3.000 ab.	19	184	523	708
comuni compresi fra 3.001 a 5.000 ab.	15	170	563	733
comuni compresi fra 5.001 a 10.000 ab.	8	163	480	644
comuni con più di 10.001 ab. (*)	3	184	511	695
media	210	327	558	885

(*) escluso i Comuni di Trento e Rovereto

Legenda:

D.D.: quota capitaria, dimensione demografica e variazione della popolazione

A.D.: tutte le altre determinanti di spesa

Fonte: Servizio Autonomie Locali, Provincia autonoma di Trento

dei Comuni con meno di 500 abitanti è pari a 621 euro, valore che quasi si dimezza, 321 euro, per i Comuni con popolazione compresa fra 500 e 1.000 abitanti, e che prosegue in discesa fino al valore minimo, 163 euro, in corrispondenza dei Comuni con popolazione compresa fra 5.000 e 10.000 abitanti. Il valore puntuale del minimo si trova in corrispondenza di 6.319 abitanti, soglia oltrepassata la quale la spesa pro capite risale in modo graduale. Come anticipato nel paragrafo 2, la curva della spesa standard in funzione della dimensione demografica è lo strumento utilizzato per definire gli obiettivi di efficientamento della spesa descritti nel paragrafo 4.

Oltre alla dimensione demografica, il modello comprende sei categorie di determinanti della spesa. La presenza di bambini in età pre-scuola materna (quota di popolazione da zero a tre anni) ha un'incidenza sulla spesa piuttosto contenuta, il 3,5 per cento. Si fa però notare che, poiché il coefficiente stimato è pari a 806 euro, per ogni bambino residente di età compresa fra zero e tre anni il modello riconosce al Comune 806 euro in termini di fabbisogno standard di spesa. Sul totale della popolazione residente, la tabella mostra che ciò vale in media 31 euro in termini pro capite, dato che in media i bambini compresi fra zero e tre anni rappresentano circa il 4 per cento dei residenti.

Importanti determinanti della spesa sono l'altitudine del territorio comunale (misurata sia in termini di media, sia in termini di varianza, dell'altitudine dei centri abitati presenti nel Comune), e il numero di abitazioni e di unità locali del settore privato, che incidono rispettivamente per il 10,7 per cento e il 36,4 per cento. L'altitudine cattura sia fabbisogni di spesa legati alla gestione del territorio (l'erogazione dei servizi risulta più onerosa, a parità di condizioni, in un territorio montano rispetto a uno situato a valle) sia fabbisogni di spesa legati ai servizi turistici, data la maggiore vocazione turistica dei Comuni montani. Il numero di abitazioni e di unità locali del settore privato rappresentano sia misure di fabbisogni di spesa (viabilità e illuminazione, servizio idrico, ecc.) sia misure indirette delle capacità fiscali (perché costituiscono base imponibile per l'imposta sugli immobili).

Ulteriori determinanti incluse nel modello sono il grado di frazionamento amministrativo, che spiega l'1,6 per cento della spesa complessiva, e i trasferimenti erogati dalla Provincia per lo svolgimento di alcune funzioni specifiche, che spiegano il 9 per cento della spesa dei Comuni. Il contenuto impatto delle presenze turistiche, in media solo l'1,7 per cento, con valori assoluti che però sfiorano i 300 euro pro capite nei Comuni con spiccata vocazione turistica, si spiega col fatto che anche l'altitudine e il numero di abitazioni (che include le seconde case) rappresentano delle *proxy* dei fabbisogni di spesa legati al turismo. Nel complesso, il modello della spesa standard permette di spiegare in termini "oggettivi" circa l'85 per cento della variabilità che si osserva nei livelli di spesa corrente pro capite dei Comuni trentini.

4. Gestioni associate, fusioni e obiettivi di riduzione della spesa corrente

In applicazione dell'articolo 9 *bis* della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3, la giunta provinciale della Provincia autonoma di Trento ha provveduto, con delibera n. 1952 del 9 novembre 2015, all'individuazione degli ambiti associativi, delle modalità di svolgimento delle gestioni associate e degli obiettivi di riduzione della spesa per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, con l'esclusione di quelli che hanno già avviato il procedimento di fusione, di cui si riferisce in seguito.

I contenuti del provvedimento sono sintetizzati nella tabella 3. La Provincia ha individuato 33 ambiti associativi per 132 Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. La popolazione media dei 132 Comuni è di 1.296 abitanti, la popolazione media dei 33 ambiti associativi è di 5.182 abitanti. Nel corso del 2016 i Comuni dovranno dare avvio alla gestione in forma associata di almeno due dei servizi previsti a regime (segreteria generale, organizzazione, servizio finanziario, servizio entrate, ufficio tecnico, urbanistica, pianificazione del territorio, gestione dei beni demaniali e patrimoniali, anagrafe, stato civile, servizio elettorale, servizio statistico, commercio, servizi generali) ed entro il 2019 dovranno raggiungere un obiettivo di riduzione della spesa corrente.

Tab. 3: Gestioni associate: obiettivi di riduzione della spesa corrente

	ambiti o nuovi comuni	numero comuni	popolazione		valori totali in migliaia di euro				incidenza sulla spesa	valori pro capite in euro	
			totale	media	spesa corrente	obiettivi di efficientamento				spesa corrente	obiettivo effettivo
						teorico	già intrapreso	effettivo			
GA	33	132	171.013	1.296	137.299	10.913	2.904	8.009	5,8%	803	47
GA5	5	5	7.690	1.538	4.976	368	176	192	3,9%	647	25
DER		6	20.159	3.360	13.180	153	50	103	0,8%	654	5
TOT		143	198.862	1.391	155.456	11.434	3.130	8.304	5,3%	782	42

Legenda:

GA: Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che esercitano gestione associata

GA5: Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che esercitano la gestione associata con un Comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti

DER: Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti in deroga dalla gestione associata

Fonte: Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2016, Provincia di Trento e Consiglio delle Autonomie Locali della Provincia autonoma di Trento

Per quantificare l'obiettivo di riduzione della spesa di ciascun Comune si è utilizzato il modello della spesa standard descritto nel paragrafo 3. Innanzitutto si è calcolato il livello di spesa standard in corrispondenza di una popolazione pari a 5.000 abitanti, considerando solo la componente della spesa standard legata alla dimensione demografica. Per ciascun Comune, si è poi calcolato il corrispondente livello di spesa standard, in funzione della sua popolazione effettiva. Dalla differenza fra il secondo e il primo valore si è ottenuto l'obiettivo di efficientamento "teorico", cioè quello che permetterebbe a un Comune con meno di 5.000 abitanti di operare, in gestione associata, al medesimo livello di efficienza, in termini di spesa pro capite, di un Comune di 5.000 abitanti. Si è poi provveduto al confronto fra la spesa effettiva e la spesa standard complessiva (che include sia la componente demografica, sia la componente relativa alle altre determinanti della spesa descritte nel paragrafo 3) di ciascun Comune. Per i Comuni con spesa effettiva superiore alla standard, l'obiettivo di efficientamento "effettivo" (quello da raggiungere entro il 2019) è stato posto pari a quello "teorico". Per i Comuni con spesa effettiva inferiore alla standard, invece, l'obiettivo di efficientamento "effettivo" è stato ottenuto rivedendo al ribasso quello "teorico", in misura pari alla differenza fra spesa standard e spesa effettiva. In questo modo, si è voluto attenuare l'obiettivo da raggiungere per i Comuni che, avendo una spesa effettiva inferiore alla standard, hanno una gestione dei servizi più efficiente dello standard di riferimento. Nel complesso, per i 132 Comuni che opereranno in gestione associata, la riga "GA" della tabella 3 mostra che, a fronte di un obiettivo teorico di riduzione della spesa di 10,9 milioni di euro, quello effettivo risulta pari a 8 milioni di euro, con un'incidenza sulla spesa del 5,8 per cento (47 euro, in termini pro capite).

Il provvedimento prevede anche dei casi particolari. Il primo riguarda cinque Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che sono stati inseriti in un ambito associativo insieme a un Comune con più di 5.000 abitanti (riga "GA5" della tabella 3). Il secondo riguarda sei Comuni con meno di 5.000 abitanti per i quali la Provincia ha concesso una deroga (prevista dalla normativa, a particolari condizioni) dall'obbligo di gestione associata (riga "DER"). Per entrambe le categorie di Comuni, gli obiettivi di riduzione della spesa sono stati calcolati secondo le stesse modalità descritte sopra.

La delibera n. 1952 del 9 novembre 2015 rinvia a successivo provvedimento la definizione degli obiettivi di riduzione della spesa per i nuovi Comuni che si sono costituiti il 1° gennaio 2016 per effetto di fusione. Si tratta di 55 enti, con popolazione media di 919 abitanti, che hanno istituito 18 nuovi Comuni, la cui popolazione media è pari a 2.808 abitanti. Il provvedimento, che al momento in cui si scrive (fine

febbraio 2016) è in fase di definizione, dovrebbe prevedere, per i nuovi Comuni, obiettivi di riduzione della spesa più favorevoli rispetto a quelli previsti per i Comuni che opereranno in gestione associata, riconoscendo in questo modo un premio alle amministrazioni e alle popolazioni che, tramite referendum, hanno optato per il percorso più impegnativo, ma anche più virtuoso, della fusione.² Obiettivi di efficientamento della spesa più favorevoli rispetto a quelli inizialmente definiti con la delibera n. 1952 del 9 novembre 2015 sono anche previsti per i 36 Comuni che, pur iniziando a operare in gestione associata a partire dal 2016, hanno approvato entro il 31 gennaio 2016 l'avvio di un percorso di fusione (fra il 2018 e il 2020 i 36 Comuni si ridurranno, per effetto di fusione, a dodici).

5. Finalità e criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale

Attraverso il fondo perequativo, istituito nel 1994, la Provincia autonoma di Trento ha costantemente cercato, da un lato, di allineare la spesa corrente dei Comuni ai corrispondenti fabbisogni standard di spesa, e, dall'altro, di ammortizzare gli effetti delle modifiche, il più delle volte determinate da provvedimenti statali, della legislazione sull'imposta immobiliare attribuita ai Comuni. Questo paragrafo descrive i criteri adottati dalla Provincia nel corso dell'ultimo triennio, e quelli previsti per il 2016, per il riparto del fondo perequativo, che nel 2015 è stato ribattezzato col nome di Fondo di solidarietà comunale.

Innanzitutto, va rilevato che la Provincia ha avviato un percorso di riduzione delle risorse complessive del fondo perequativo (o di solidarietà): partendo da un fondo di circa 178 milioni di euro nel 2012, il piano di miglioramento per il periodo 2013-2017, finalizzato alla riduzione della spesa corrente dei Comuni, comporta un taglio di 30,6 milioni di euro nel quinquennio (di cui 5,6 milioni nel 2013, 8,3 nel 2014, 6,1 nel 2015, 5,3 nel 2016, 5,3 nel 2017).

Per gli anni 2013-2015, il riparto del taglio (cui partecipano anche i Comuni di Trento e Rovereto, ma con diversi criteri) è avvenuto in parte per quota capitaria e in parte in proporzione allo scostamento, quando positivo, fra spesa corrente effettiva e spesa corrente standard. Attraverso la prima quota, tutti i Comuni partecipano al taglio in proporzione alla loro popolazione. Attraverso la seconda quota, solo i Comuni definiti come poco "virtuosi", perché la loro spesa effettiva supera lo standard di riferimento, partecipano al taglio. I criteri di riparto per il 2016 sono in fase di definizione per tenere conto dell'avvio delle gestioni associate descritte nel paragrafo 4. Un'ipotesi allo studio è quella di determinare la quota di decurtazione del fondo di

solidarietà per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, che istituiranno la gestione associata nel 2016, in proporzione non solo alla differenza, quando positiva, fra spesa effettiva e spesa standard, ma anche in proporzione all'obiettivo di riduzione della spesa definito nel paragrafo 4.

Come accennato sopra, il fondo perequativo è stato anche utilizzato per ammortizzare gli effetti sulla finanza dei Comuni dei vari interventi statali succedutisi negli ultimi anni in tema di imposizione sugli immobili (abolizione dell'Ici sulla prima casa nel 2008, istituzione dell'Imu nel 2011, abolizione della Tasi nel 2016, per citare i più importanti). Questo tipo di interventi, oltre a complicare la pianificazione delle attività da parte delle amministrazioni comunali, rendono assai problematica, per la Provincia, un'ordinata gestione del fondo di solidarietà, la cui funzione, oltre a quella descritta sopra di far convergere la spesa effettiva dei Comuni ai valori standard, dovrebbe essere quella di perequare le capacità fiscali dei Comuni, trasferendo risorse dai territori con maggiore a quelli con minore capacità fiscale, misurata dal gettito standardizzato dell'imposta sugli immobili. I continui cambiamenti del quadro normativo hanno invece costretto la Provincia, annualmente, a ridefinire l'entità e il riparto del fondo perequativo, al fine di accomodare, con trasferimenti compensativi, le quote di minor gettito confluito ai Comuni per via di abolizioni dell'imposta su alcune categorie di immobili, e, con decurtazioni del fondo perequativo, le quote di maggior gettito confluito ai Comuni per via di ridefinizioni del tributo, delle aliquote base, delle riserve di gettito erariali. Poiché non vi è spazio, in questa nota, per ripercorrere questo accidentato percorso, concludiamo enunciando il criterio che intende adottare la Provincia di Trento nel riparto del fondo di solidarietà quando sarà possibile determinare l'impatto a regime della nuova imposta sugli immobili, l'Imposta immobiliare semplice (Imis), istituita nel 2015 (legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14). Le quote del fondo di solidarietà spettanti ai Comuni saranno ripartite in modo che, tenuto conto del gettito standardizzato dell'Imis, la variazione di risorse pro capite per il complesso dei Comuni incida in modo uniforme su tutti i Comuni. Ciò implica piena perequazione delle capacità fiscali dei Comuni, ovvero il massimo grado di solidarietà comunale, dal momento che i Comuni con maggiore capacità fiscale trasferiscono risorse, mediante il fondo, ai Comuni con minore capacità fiscale.

Note

- 1 Le opinioni espresse in questo articolo sono dell'autore, e non sono attribuibili all'amministrazione della Provincia autonoma di Trento.
- 2 Come testimoniano molti studi condotti in diversi paesi, fra i quali Canada, Danimarca, Germania, Israele, Giappone, Svezia e Svizzera, le fusioni fra *municipalities* sono in genere favorite da incentivi corrisposti dagli enti di governo superiore e, nel medio periodo, comportano degli incrementi di spesa. Per una rassegna recente della letteratura, e per uno studio accurato del caso finlandese, si veda Saarimaa/Tukiainen (2015).

Riferimenti bibliografici

- Galmarini, Umberto/Rizzo, Leonzio (2006). Spesa standard e perequazione della capacità fiscale dei comuni trentini, in: ISAE/SRM/IRES Piemonte/IRPET (a cura di). La finanza locale in Italia. Rapporto 2006, Milano: Franco Angeli
- Galmarini, Umberto/Rizzo, Leonzio (2008a). Spesa standard e perequazione della capacità fiscale dei Comuni, in: Guerra, Maria Cecilia/Zanardi, Alberto (a cura di). La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008, Bologna: Il Mulino
- Galmarini, Umberto/Rizzo, Leonzio (2008b). Determinazione dei fabbisogni attraverso i costi standard, in: ISAE/IRES Piemonte/IRPET/SRM/IreR (a cura di). La finanza locale in Italia. Rapporto 2008, Milano: Franco Angeli
- Saarimaa, Tuukka/Tukiainen, Janne (2015). Common pool problems in voluntary municipal mergers, in: European Journal of Political Economy/38, 140-152

Günther Pallaver

Kooperation statt Fusion

Interkommunale Zusammenarbeit in Südtirol

Cooperation instead of mergers

Inter-municipal cooperation in South Tyrol

Abstract For historical-symbolic reasons, the concept of mergers between municipalities is strongly rejected in South Tyrol, the preferred alternative being inter-municipal cooperation. Voluntary cooperation has been accelerated by the Italian Stability Pact of 2011, resulting in an agreement between representatives of the municipalities, or rather of the municipal council, and the regional governor in 2012.

Cooperation is compulsory for municipalities and forms part of how they are financed. General regulations concern savings with regard to personnel, while special regulations deal with job-sharing and cooperation arrangements amongst municipal secretaries (for municipalities with up to 1,200 inhabitants), municipal police forces, technicians for public works, recycling plants and depots, and staff working in retirement homes. By 31 December 2014, municipalities with fewer than 5,000 inhabitants were required to present proof that they reached two agreements, while those with more than 5,000 inhabitants had to have reached one agreement, or else incur a penalty fee of 15,000 euros.

Aside from a few exceptions, mandatory cooperation has been smoothly implemented, formally checked, and in some cases also rejected. The fact that areas of cooperation are comprehensively listed in the agreements, without general clauses, can be interpreted as a restrictive requirement, which precludes other possible fields of cooperation.

In sum, cooperation amongst municipalities still harbours great potential that remains to be exploited, as parochial attitudes remain quite common in South Tyrol's municipalities. South Tyrol's association of municipalities shows no interest in ceding some of the municipalities' responsibilities to the district communities, even though the latter have been involved in municipal cooperation for several years. The concept of merging municipalities remains a taboo, though an impartial debate on this topic is long overdue.

1. Antworten auf neue ökonomische Herausforderungen

Südtirols Gemeinden stehen wie jene in anderen italienischen Regionen oder die Gemeinden in österreichischen Bundesländern, wie überhaupt in ganz Europa, vor einer Reihe von Herausforderungen, die nicht nur organisatorisch, sondern vor allem wirtschaftlich gemeistert werden müssen. Externe und interne Faktoren spielen dabei eine relevante Rolle. Gesellschaftliche, vor allem demografische Entwicklungen, erhöhte Ansprüche der Zivilgesellschaft, finanzpolitische Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Union, der Stabilitätspakt und andere Faktoren schränken den Handlungsspielraum der Gemeinden immer stärker ein. Vielfach können die kommunalen Basisaufgaben von den Gemeinden allein nicht mehr gesichert werden (vgl. Promberger et al. 2016, 155).

Angesichts der angespannten wirtschaftlichen Situation sind vor allem kleinere Gemeinden nicht mehr in der Lage, all ihren Verpflichtungen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern kostendeckend nachzukommen. Dabei unterscheiden sich in Europa die Gemeinden in ihrer „Kleinheit“ recht stark. Die durchschnittliche Bevölkerung pro Gemeinde beläuft sich in Italien (bei 8.003 Gemeinden, Stand 2016) auf rund 7.300 Einwohner (ISTAT 90, 2016), in Österreich sind es im Durchschnitt rund 3.400 Einwohner (bei 2100 Gemeinden, Stand 2015), aber in Großbritannien haben mittlere Gemeinden bereits rund 120.000, in Irland rund 90.000, in Portugal und Schweden rund 15.500 Einwohner. In Dänemark darf keine Gemeinde weniger als 20.000 Einwohner haben (vgl. Thöni 2013, 179–180).

Aus ökonomischer Sicht haben die Gemeinden im Sinne der Daseinsvorsorge folgende drei Ziele im Auge zu behalten: 1. Ausrichtung der Bereitstellung an den Bedürfnissen der Bevölkerung, 2. Erreichung eines hohen Standards der Güter- und Leistungsbereitstellung und 3. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Dabei muss ein Mindestmaß an Aufgabenbesorgung für eine Gemeinde auch finanziell sichergestellt sein, um zumindest annähernd in Richtung Übereinstimmung von Entscheidungs-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung zu kommen (vgl. Thöni 2013, 181).

Das Problem der (kleinen) Gemeinden, wie sie die immer größer werdende Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben meistern können, sehen viele in der Zusammenlegung von Gemeinden. Als Gemeindefusion wird ein Prozess bezeichnet, in dem zwei oder mehrere Gemeinden zu einer Gemeinde zusammengelegt werden und dadurch ihre rechtliche Selbständigkeit vollständig verlieren (vgl. Steiner 1999, 31).

Die Fusion von Gemeinden wird allerdings kontrovers diskutiert und Befürworter und Gegner bringen eine Reihe von Argumenten ein, die bei den Befürwortern

in erster Linie Argumente der Effizienzsteigerung betreffen, bei den Gegnern in erster Linie Argumente der Identität berühren (vgl. Tabelle 1).

Tab. 1: Argumente für und gegen Gemeindefusionen

Argumente für Gemeindefusionen
Gemeinsames, strategisches Handeln
Effektive und effiziente Siedlungspolitik, Wirtschaftsentwicklung und Infrastruktur
Höhere Effizienz und Effektivität bei der Aufgabenerfüllung
Steigende Skalenerträge
Höheres politisches Gewicht größerer Gemeinden
Höherer Grad an Professionalität
Größerer finanzieller Handlungsspielraum
Leichtere Rekrutierung von qualifiziertem Personal
Schaffung klarer Strukturen (im Vergleich zu mehrfachen Gemeindekooperationen)
Argumente gegen Gemeindefusionen
Verlust an lokaler Identität
Rückgang der Ehrenämter und der politischen Partizipation
Längere Wege zu den Dienstleistungen
Konfliktpotenzial zwischen den Bürgern und zwischen den Politikern
Neue, notwendige Infrastruktur
Unnötiger, kontraproduktiver Perfektionismus durch Professionalisierung, höhere Bürokratiekosten
Verunsicherung der Gemeindebediensteten (bzw. Stellensicherheit und zukünftige Aufgaben)
Personalkosten sinken zumindest kurzfristig in der Regel nicht
Können nur schwer rückgängig gemacht werden

Quelle: Stangl/Stötzer 2014, 15

Für die Lösung von kommunalen Problemen über die Zusammenlegung von Gemeinden steht Südtirols Nachbarprovinz Trient, wo zwischen 2008 und 2015 86 konsultative Referenda über Gemeindefusionen abgehalten wurden, allein im Juni 2015 waren es 55, womit auf den zunehmenden Trend zur Fusionierung verwiesen werden kann. In 67 Fällen hat das Referendum zum Beschluss der Gemeinden geführt, eine Fusion vorzunehmen (vgl. den Beitrag von Pallaver/Brunazzo sowie von Valdesalici/Trettel/Parolari in diesem Band).

Während etwa im Trentino die Fusion von Gemeinden meist „von oben“ initiiert, aber immer „von unten“ legitimiert wird, fanden etwa im österreichischen Bundesland Steiermark im Jahre 2011 mit der Steiermärkischen Gemeindestrukturreform

Fusionen in großem Ausmaß nicht nur freiwillig, sondern auch durch Zwang über ein Gesetz des Landes Steiermark statt. Die Reform trat mit 1. Jänner 2015 in Kraft und reduzierte die vormals 542 Gemeinden auf 287. Insgesamt waren 385 Gemeinden von der Reform betroffen. Die Gemeindestrukturreform der Steiermark zeigt, wie die interkommunale Zusammenarbeit im Spannungsfeld zwischen Altruismus gegen Egoismus, zwischen Bauch gegen Kopf liegt. Sehr oft ist diese Kooperation aber gar nicht mehr eine Frage des Wollens, sondern eine Frage des (wirtschaftlichen) Müssens (vgl. Astner 2016, 75–76).

2. Südtirol: Keine Gemeindefusionen

Während anderswo auf die neuen ökonomischen Rahmenbedingungen mit Gemeindefusionen geantwortet wird, wird eine solche Lösung in Südtirol nicht in Betracht gezogen. Dies hängt vor allem mit den Erfahrungen während der Zeit des Faschismus zusammen (der in diesem Falle auch etwas instrumentell eingesetzt wird, um die Diskussion im Keime zu ersticken), als mit 1. Jänner 1928 zahlreiche kleinere Gemeinden der Provinz Bozen mit Regierungsdekret aufgehoben und in größere Nachbargemeinden einverleibt wurden. Damit wies die Provinz Bozen im Jahre 1934 nur mehr 96 Gemeinden auf. Grund für die Zusammenlegungen waren unter anderem die Probleme, nach der Einführung der Amtsbürgermeister (Podestà) geeignete Bürgermeister zu finden. Dadurch sollten aber auch Amtsentschädigungen eingespart werden (vgl. Kofler 2004, 16). Zusammenlegungen von Gemeinden gab es nach 1945 keine mehr, es kam lediglich zu Änderungen bei der Gemeindezuordnung von Fraktionen, wie dies etwa für Rungg in der Gemeinde Kurtatsch der Fall war, das 1978 in einer Volksabstimmung für den Anschluss an die Gemeinde Tramin stimmte.

Dabei gäbe es in Südtirol sicherlich ein gewisses Potential für Fusionierungen. Bei 519.000 Einwohnern zählt Südtirol acht Städte. Die Landeshauptstadt Bozen als größte Gemeinde hat 106.000, Glurns als kleinste Stadt 897 Einwohner. Von den 116 Gemeinden gibt es fünf mit weniger als 500 Einwohnern. Kleinste Gemeinde überhaupt ist Waidbruck mit 205 Einwohnern. 17 Gemeinden weisen weniger als 1.000, 48 weniger als 2.000 Einwohner auf (vgl. Denicolò et al. 2016, 177). Die durchschnittliche Gemeindegröße liegt bei rund 4.470, ohne Hauptstadt Bozen bei rund 3.590 Einwohnern.

Eine Debatte zu Gemeindefusionen kam bislang nur punktuell vor. So sah der von der BürgerUnion im Dezember 2014 im Landtag eingebrachte Beschlussantrag die Reduzierung der 116 Gemeinden auf 100 vor. Dadurch sollte der Einfluss der

Eine Sonderregelung gab es auch für die Gemeindepolizei, Techniker für öffentliche Arbeiten, Recycling- und Bauhöfe und Gemeinde-Altersheime. Sofern eine Gemeinde entschied, einen Gemeindepolizeidienst einzuführen, musste sie dafür eine Vereinbarung zur gemeinsamen Führung des Gemeindepolizeidienstes mit einer Gemeinde des eigenen Einzugsgebietes abschließen. Die Bezirksgemeinschaften konnten aufgrund von Vereinbarungen mit den Gemeinden Techniker einstellen, die für die Gemeinden Aufgaben der Projektüberprüfung, die Ausarbeitung von Projekten und die Bauleitung für öffentliche Arbeiten übernehmen. Gemeinden, die über keinen eigenen Techniker verfügen, müssen für die in der Vereinbarung aufgelisteten Leistungen den Techniker der Bezirksgemeinschaft beanspruchen. Die Beauftragung eines externen Technikers kann nur dann erfolgen, falls die Bezirksgemeinschaft diese Dienste nachweislich nicht gewährleisten kann.

Eine Empfehlung sprach die Zusatzvereinbarung hinsichtlich der Kooperation unter Gemeinden zur Führung von Recyclinghöfen und Bauhöfen aus.

Was die Gemeinde-Altersheime betrifft, mussten die Gemeinden, die solche Altersheime führen, innerhalb 31.12.2014 ein Konsortium mit anderen Altersheimen bilden. Als Alternative wurde der Abschluss einer Vereinbarung mit einer anderen Gebietskörperschaft zur Übernahme der gemeinsamen Führung des Altersheims vorgesehen. Bei Missachtung der Vorgaben waren wie bei den allgemeinen Regelungen auch bei den Sonderregelungen unterschiedliche finanzielle Sanktionen vorgesehen (zu all diesen Punkten vgl. Koordinierungskomitee 2012).

Laut Präsident des Südtiroler Gemeindenverbandes Andreas Schatzer müsse man heute innovativ denken und auch eine Auslagerung von Diensten in Kauf nehmen (vgl. o. A. 2014, 25).

Die vom zuständigen Landesamt der Provinz Bozen erstellte Statistik über die von den Gemeinden abgeschlossenen Vereinbarungen über zusammengelegte Dienste zeigt auf, dass über 70 Gemeinden Vereinbarungen zur gemeinsamen Nutzung von Technikern abgeschlossen haben, gefolgt von knapp 70 Gemeinden zur gemeinsamen Führung eines Gemeindepolizeidienstes. Knapp 30 Gemeinden haben Vereinbarungen zum gemeinsamen Einsatz eines Gemeindegemeinschafter getroffen und ebenfalls rund 30 Gemeinden haben Abkommen zur gemeinsamen Führung von Recyclinghöfen, Grünzentren, Kompostier- und Biomüllanlagen abgeschlossen. Rund 15 Gemeinden haben Vereinbarungen zur Führung von Altersheimen getroffen. All diese Vereinbarungen beziehen sich auf den Bereich der Sonderregelungen. Aber es gibt eine Vielzahl von weiteren Diensten, die unter die allgemeinen Regelungen fallen und die von den Gemeinden gemeinsam verwaltet werden. Darunter befinden sich: Bibliotheken, Schlachthöfe, die Führung von Kindergärten, Volks-,

Mittel- und Musikschulen, Friedhofsdienste, Bauhöfe, Schulausspeisungen, Buchhaltung, Seniorenwohnungen/begleitetes Wohnen, Nachtbusse, Jugenddienste, Mülltransport, Personal unterschiedlichen Typs (unter anderem Köchinnen, Geometer, Physiotherapeuten) und anderes mehr (Statistik 2015)¹.

Mit Beschluss der Landesregierung vom 23. Juni 2015 wurde auf Antrag von Landesrat Arnold Schuler, zuständig für die Örtlichen Körperschaften, eine Überprüfung der 4. Zusatzvereinbarung zur Gemeindefinanzierung aus dem Jahre 2012 durchgeführt, ergänzt durch die weiteren Zusatzvereinbarungen Nr. 2 und Nr. 9 für das Jahr 2014.

Zur Erinnerung: Es ging um den Nachweis, dass innerhalb von 31.12.2014 die Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern den Abschluss von Vereinbarungen zur gemeinsamen Führung von Diensten in mindestens zwei Bereichen nachweisen müssen. Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern müssen nur den Nachweis über den Abschluss einer Vereinbarung in mindestens einem Bereich nachweisen, für Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern sind zwei Vereinbarungen notwendig. Bei Missachtung dieser Vorgaben sehen die Sanktionen vor, dass Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern 15.000 Euro beim Fehlen eines Dienstes bzw. 30.000 Euro beim Fehlen von zwei Diensten von der 4. Rate der laufenden Zuweisungen des Jahres 2015 abgezogen werden.

Gemeinden, die statt zwei nur eine Vereinbarung vorweisen konnten und somit mit einem Abzug von 15.000 Euro bestraft wurden, sind: Auer, Barbian, Enneberg, Gsies, Kiens, Pfitsch und Völs am Schlern.

Was die Sondervereinbarungen betrifft, so sieht die 4. Zusatzvereinbarung vor, dass Altersheime, die von den Gemeinden geführt werden, innerhalb 31.12.2014 eine verpflichtende Form der Zusammenarbeit nachweisen müssen, entweder in Form eines Konsortiums mit anderen Altersheimen oder in Form einer Vereinbarung über die Übernahme der gemeinsamen Führung des Altersheims mit anderen Trägerkörperschaften. Die Gemeinde Tirol erhielt in dieser Hinsicht einen Abzug von 15.000 Euro, weil diese die Abtretung ausdrücklich verweigerte.

Die Gemeinde Kurtatsch hatte zum Zeitpunkt der Überprüfung nur einen Grundsatzbeschluss zur Abtretung der Führung an die Bezirksgemeinschaft gefasst, während die Gemeinde Ritten die Übertragung der Führung an einen noch zu gründenden Betrieb für Pflege- und Betreuungsdienste beschlossen hatte. Den beiden Gemeinden wurde deshalb eine Frist bis 31.12.2015 für den Abschluss der Umsetzung der Abtretung gesetzt (vgl. Beschluss der Landesregierung 2015). Beide Gemeinden sind diesen Verpflichtungen innerhalb der Frist nachgekommen.²

4. Die Rolle der Bezirksgemeinschaften

Eine intermediäre Gebietskörperschaft öffentlichen Rechts zwischen Gemeinde und Land bilden die Bezirksgemeinschaften, die auch bei der interkommunalen Kooperation eine zunehmend wichtige Funktion ausüben. Ihre gesetzliche Regelung erfolgte mit Landesgesetz Nr. 7/1991. Den Bezirksgemeinschaften vorangegangen waren die Talgemeinschaften, die bereits 1973 gesetzlich eingerichtet worden waren. Die Bezirksgemeinschaften nehmen im Sinne der administrativen Dezentralisierung eigene, vor allem übergemeindliche, delegierte Aufgaben wahr und bilden ein Bindeglied zwischen Gemeinden und Landesverwaltung. Die sieben Bezirksgemeinschaften sind: Vinschgau, Wipptal, Pustertal, Burggrafenamt, Eisacktal, Salten-Schlern, Überetsch-Unterland. Die Gemeinde Bozen übt die den Bezirksgemeinschaften übertragenen Verwaltungsbefugnisse aus und hat das Eigentum an den Vermögensgütern der aufgehobenen Bezirksgemeinschaft Bozen übernommen.

Die Bezirksgemeinschaften waren ursprünglich mit dem Zweck errichtet worden, ganz oder teilweise in Berggebieten liegende Flächen aufzuwerten und dort den Umweltschutz voranzutreiben, indem die Beteiligung der Bevölkerung an der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Entwicklung gefördert wird. Land und Gemeinden können den Bezirksgemeinschaften Aufgaben übergemeindlichen Charakters übertragen. Die Bezirksgemeinschaften nehmen außerdem Zuständigkeiten wahr, die ihnen mit Landesgesetz übertragen werden. Organe der Bezirksgemeinschaft sind der Bezirksrat, der Bezirksausschuss, der Präsident der Bezirksgemeinschaft und die Rechnungsprüfer. Die Bezirksgemeinschaft beschließt Verordnungen, in denen die Organisation der Ämter und der Dienste sowie die Wahrnehmung deren Aufgaben und deren Befugnisse geregelt sind.

Vielfach beschränkten sich die Bezirksgemeinschaften auf die Verteilung von Finanzierungen an die Gemeinden. Sehr bald erlebte die Delegation von Sozialdiensten seitens des Landes aber eine regelrechte Explosion: Es wurden Sozialsprengel errichtet, die Hauspflegekonsortien wurden aufgelöst; die Führung der bereits bestehenden Strukturen für Menschen mit Behinderung wurde vom Land abgetreten, im Laufe der Zeit kamen neue Dienste und Strukturen wie Wohngemeinschaften oder Pflegeheime dazu. Auch im Umweltbereich wurden neue Dienste für die Gemeinden übernommen. Die Bezirksgemeinschaften können mit der Landesverwaltung, der Sanitätseinheit, den Gemeinden, den öffentlichen und privaten Wohlfahrtseinrichtungen eigene Vereinbarungen treffen, um im Sozial- und Gesundheitsbereich in koordinierender Weise Aufgaben und Dienste wahrzunehmen, sodass heute die Bezirksgemeinschaften eine Reihe von Strukturen eigenständig verwalten

(vgl. Bezirksgemeinschaften 2016). In letzter Zeit haben die Bezirksgemeinschaften in Kooperation mit den Gemeinden verstärkt Aufgaben der Integration von ausländischen Bürgerinnen und Bürgern übernommen (vgl. Autonome Provinz Bozen-Südtirol 2014).

Durch ihre Aufgaben in der übergemeindlichen Zusammenarbeit und durch die Organisation verschiedener Sozialdienstleistungen nehmen die sieben Bezirksgemeinschaften und ihre mehr als 2.000 Mitarbeiter eine zunehmende Bedeutung bei der Mitgestaltung und Mitverwaltung von Diensten ein, die von den Gemeinden allein nicht mehr oder nur mehr sehr schwer bewältigt werden können. Unter diesen Aspekten werden die Bezirksgemeinschaften vielfach als funktionale Plattformen angesehen, um Synergieeffekte zu erzielen und um die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zu fördern. Zu erwarten ist, dass die Bezirksgemeinschaften in Zukunft noch mehr Aufgaben von den Gemeinden übernehmen oder diese mit den Gemeinden gemeinsam verwalten werden. Angedacht sind seitens der Bezirksgemeinschaften unter anderem gemeinsame Polizeidienste (inkludiert die Videoüberwachung), Umweltdienste oder das Facilitymanagement (Liegenschaftsverwaltung), bei dem es um die Verwaltung und Bewirtschaftung von Gebäuden sowie deren technische Anlagen und Einrichtungen geht. Zwar sind die Gemeinden für eine freiwillige Kooperation mit den Bezirksgemeinschaften, nicht aber für eine gesetzliche Abtretung von eigenen Zuständigkeiten.

5. Resümee und kritische Reflexion

Die Alternative zu Gemeindefusionen, die in Südtirol vor allem aus historisch-symbolischen Gründen abgelehnt (und mitunter auch instrumentell zur Vermeidung einer solchen Diskussion eingesetzt) werden, stellt in Südtirol die Zusammenarbeit unter den Gemeinden dar. Die freiwillige Zusammenarbeit, die bereits seit vielen Jahren praktiziert wird, ist durch den italienischen Stabilitätspakt 2011 beschleunigt worden und hat 2012 zu einer Vereinbarung zwischen der Vertretung der Gemeinden bzw. des Rates der Gemeinden und dem Landeshauptmann geführt.

Es handelt sich um die verpflichtende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und stellt für die Kommunen Südtirols einen Teil ihrer Finanzierung dar, zumal die Zusatzvereinbarung von 2012 im Rahmen der Gemeindefinanzierung abgeschlossen worden ist. Dabei stehen den Gemeinden zwei Typologien der Kooperation zur Verfügung: Bei den allgemeinen Regelungen geht es um die Einsparung im Personalbereich, bei den Sonderregelungen um das Jobsharing bei Gemeindesekretären (für

Gemeinden mit bis zu 1.200 Einwohnern), um die Kooperation bei der Gemeindepolizei, bei Technikern für öffentliche Arbeiten, bei Recycling- und Bauhöfen sowie bei Altersheimen. Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern mussten innerhalb 31.12.2014 den Nachweis über den Abschluss von zwei Vereinbarungen, Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern von einer Vereinbarung nachweisen, andernfalls war ein Pönale von 15.000 Euro fällig. Innerhalb 31.01.2015 mussten die Vereinbarungen der Abteilung Örtliche Körperschaften des Landes mitgeteilt werden.

Mit wenigen Ausnahmen ist diese verpflichtende Kooperation reibungslos umgesetzt, formal auch kontrolliert, vereinzelt auch zurückgewiesen worden. Der Umstand, dass in der Vereinbarung die Kooperationsbereiche ohne Generalklausel taxativ aufgelistet sind, kann als restriktive Vorgabe interpretiert werden, womit potentielle Kooperationsfelder ausgeschlossen wurden (auch wenn diese auf freiwilliger Basis zusammengeführt werden können).

Die strukturelle Schwäche der Vereinbarung soll mittelfristig durch eine gesetzliche Regelung ersetzt und durch den Einbau von einer Reihe von Parametern differenziert werden (z. B. Fläche, Einwohner usw.), die erlauben, eine realistischere Einordnung der einzelnen Gemeinden vorzunehmen.

Insgesamt hat die Zusammenarbeit unter Gemeinden in den letzten Jahren zwar zugenommen, weist aber noch große Potentiale auf, die mitunter auch deshalb nicht ausgeschöpft werden, weil das „Kirchturmdenken“ unter Südtirols Gemeinden noch recht verbreitet ist. Die institutionellen Reformen, bei denen es um die Neuordnung der Kompetenzen zwischen Land und Gemeinden geht, können hier wichtige Weichenstellungen vornehmen. Dabei zeigt der Gemeindenverband Südtirols kein Interesse, Zuständigkeiten der Gemeinden an die Bezirksgemeinschaften abzutreten, auch wenn sich diese in den letzten Jahren in die Gemeindekooperation eingebracht haben. Tabu bleibt nach wie vor das Thema Gemeindefusion, auch wenn die Zeit längst reif wäre, unvoreingenommen darüber zu diskutieren.

Anmerkungen

- 1 Für die Hilfe bei der Datenrecherche danke ich recht herzlich René Tumler vom Ressort für Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Bevölkerungsschutz und Gemeinden in der Südtiroler Landesregierung.
- 2 Freundliche Auskunft von Frau Christine Zelger, Generalsekretärin der Gemeinde Ritten (24.02.2016) und Frau Gabriela Kerschbaumer, Generalsekretärin der Bezirksgemeinschaft Überetsch-Unterland (24.02.2016).

Literaturverzeichnis

- Astner, Walter (2016). Regionale Planungsverbände. Chancen und Risiken interkommunaler Kooperation, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2016, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 73–89
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2014). www2.landtag-bz.org/documenti_pdf/idap_313401.pdf (23.02.2016)
- Beschluss der Landesregierung (2015). Beschluss der Landesregierung Nr. 28/Abt.7, Betreff: 4. Zusatzvereinbarung zur Gemeindefinanzierung 2012 und nachfolgende Ergänzungen, 23.06.2015
- Bezirksgemeinschaften (2016). www.provinz.bz.it/oertliche-koerperschaften/themen/bezirksgemeinschaften.asp (23.02.2016)
- BürgerUnion (2015). Landesregierung gegen zusätzliche Anreize für Gemeindefusionen, www.buergerunion.st/index.php/project-5/45-aktuell/contentfrontpage17/2353-landesregierung-gegen-zusaetzliche-anreize-fuer-gemeindefusionen#sthash.EzmEgZ1p.dpuf (23.02.2016)
- Denicolò, Guido/Januth, Andreas/Pallaver, Günther/Decarli, Peter (2016). Südtirols Gemeinden vor neuen Herausforderungen, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2016, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 177–201
- Hinterwaldner, Karl (2015). Kaum Zeit für Visionen. Interview mit dem Präsidenten des Südtiroler Gemeindenverbandes, in: ff – Das Südtiroler Wochenmagazin, Nr. 13/2015, 40–41
- ISTAT 90 (2016). Codici statistici delle unità amministrative territoriali, www.istat.it/it/archivio/6789 (23.02.2016)
- Kofler, Heinrich (2004). Die Südtiroler Gemeinden unter dem Liktoren-Bündel (1922–1943), in: Südtiroler Gemeindenverband (Hg.), Festschrift 50 Jahre Südtiroler Gemeindenverband, 11–19, abrufbar unter www.gvcc.net/gemeindeamt/html/GEMEINDEN50-Jahre-dt.pdf (22.02.2016)
- Koordinierungskomitee für die Gemeindefinanzierung/Comitato per gli accordi di finanza locale (2012). 4. Zusatzvereinbarung. Gemeindefinanzierung für 2012/4. Accordo aggiuntivo per la finanza locale 2012, Bozen/Bolzano 20.07.2012
- o. A. (2014). Gemeinden müssen kooperieren, in: Dolomiten, 24.07.2014, 25

- Promberger, Kurt/Mayr, Christian/Ohnewas, Yvonne (2016). Finanzbeziehungen zwischen dem Land Tirol und Gemeinden. Bildung, Soziales und Gesundheit im Bundesländervergleich, in: Karhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2016, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 155–175
- Stangl, Michaela/Stötzer, Sandra (2014). Auswirkungen von Gemeindefusionen am Beispiel der Steiermark, in: öoinstitutiv. Die Fachzeitschrift für Public- und Non-Profit-Management, 1/2014, 14–15
- Statistik (2015). Statistische Aufstellung des Ressorts für Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Bevölkerungsschutz und Gemeinden, Bozen
- Steiner, Reto (1999). Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz. Konzeptionelle Grundlagen und Ergebnisse aus einer empirischen Studie, Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern
- Thöni, Erich (2013). Gemeindegemeinschaften und Gemeindekooperationen aus (polit-)ökonomischer Sicht, in: Karhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2013, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 179–198

Sara Parolari/Martina Trettel/Alice Valdesalici*

Innovazione istituzionale in Trentino

Soluzioni e prospettive

Institutional innovation in Trentino

Solutions and prospects

Abstract This paper analyses the reorganisation of the local administrative system in the Autonomous Province of Trento. In terms of population sizes, Trentino has a substantial number of small municipalities, 90% of which have fewer than 5,000 inhabitants. The local political level needs to be reorganised for economic reasons as well. In times of pluralistic and complex societies, it often is difficult for municipalities to provide enough resources and instruments to effectively handle all issues raised by the citizens, the state, the European Union and various international actors. The legislative assembly of the Autonomous Province of Trento responded to that need by promoting ever more mergers of municipalities and by approving an institutional reform (Provincial Law no. 3/2006) that restructured the provincial administrative apparatus. A new layer known as the Community of the Valleys (Comunità di valle) was created as an intermediate level between the local and the provincial level. Moreover, this reform presents an opportunity to rethink decision-making processes and introduce instruments of deliberative and participatory democracy to complement the traditional decision-making processes of representative democracy.

1. Introduzione

In Trentino il numero di piccoli comuni è particolarmente elevato se considerato in rapporto alla popolazione residente: 210 comuni per un totale di 537 mila abitanti (dati 1° gennaio 2015).¹ Se si pensa poi che il 90 per cento degli enti locali sono di piccole dimensioni (ovvero sotto i 5.000 abitanti) si spiega agilmente perché il legislatore provinciale abbia optato per una radicale riorganizzazione del sistema amministrativo locale. Ciò vale a fortiori se si considera che in una società complessa e pluriforme come quella odierna, il livello di governo più vicino al cittadino – il Comune – non sempre ha a disposizione le risorse e gli strumenti per affrontare in modo adeguato le istanze provenienti sia dal basso, ovvero dai cittadini, sia dall'alto, ovvero dallo Stato, dall'UE, e dai vari attori internazionali.

Alla necessità di riorganizzazione e rinnovamento della *governance* del territorio ha provato a dare una risposta concreta il legislatore della Provincia autonoma di Trento (PAT), da un lato, promuovendo un incremento delle fusioni comunali (par. 2) e, dall'altro, approvando una riforma istituzionale (l.p. 3/2006) che ha avuto come obiettivo primario quello di riorganizzare l'assetto dell'amministrazione pubblica provinciale e, tra il resto, ha previsto l'istituzione di un nuovo ente – le Comunità di Valle – il quale si colloca ad un livello intermedio tra Comuni e Provincia (par. 3). La riforma dell'architettura istituzionale provinciale ha inoltre rappresentato l'occasione per ripensare i processi decisionali ed introdurre nell'ordinamento locale meccanismi propri della democrazia deliberativa e partecipativa, innovando così le tradizionali strutture rappresentative (par. 4).

2. La via trentina alle fusioni di Comuni

La realtà italiana è caratterizzata sin dalle sue origini da una forte parcellizzazione a livello comunale. I dati dimostrano come il numero di comuni italiani sia andato nel tempo gradualmente aumentando: dai 7.810 del 1951 agli 8.092 del 2013.² Di questi, i Comuni di piccole dimensioni (al di sotto dei 5.000 abitanti) costituiscono la parte preponderante (5.683) ovvero il 70,3 per cento, mentre i cosiddetti Comuni polvere, cioè realtà comunali con non più di 1.000 abitanti, coprono il 23,9 per cento (1.936) del totale (Vigato 2012, 1).

In questo contesto si è recentemente registrata una, seppur lieve, inversione di tendenza grazie ad iniziative di fusione comunali che hanno interessato molte Regioni con l'effetto di una riduzione del numero complessivo dei Comuni presenti sul

territorio nazionale che raggiungono oggi le 8.047 unità (dati ISTAT al 30 gennaio 2015).³ Si tratta di una tendenza che trova riscontro anche in Trentino dove i Comuni sono passati dai 223 del 2009 agli attuali 188, in esito ad una serie di processi di fusione portati a compimento con successo.⁴

È evidente che la presenza di un numero così elevato di Comuni e, in particolare, di Comuni di piccole dimensioni, pur legati a tradizioni storiche e territoriali importanti, pone seri problemi quanto alla garanzia di un'efficace gestione amministrativa. E proprio il riordino territoriale, unitamente al contenimento della spesa pubblica, costituiscono gli intenti perseguiti dal legislatore nazionale che a partire dagli anni '90 ha puntato ora su diverse forme di associazionismo comunale, ora sulle fusioni tra Comuni. Il quadro legislativo che ne è scaturito, tuttavia, è tutt'altro che chiaro fondandosi su una stratificazione successiva di interventi normativi che lo rende alquanto farraginoso (Ricciardi 2015). In questo senso anche l'emanazione del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che ha subito plurime modifiche (tra cui quelle introdotte dalla l. 7 aprile 2014, n. 56, cosiddetta "Legge Delrio"), non ha contribuito a conferire alla materia contorni più chiaramente definiti.

A fronte di una cornice legislativa complessa, nel corso degli ultimi anni si è riscontrato da parte delle Regioni italiane un maggior attivismo, in particolare, nei confronti dell'istituto della fusione tra Comuni. Vale la pena ricordare che laddove la materia in oggetto è stata ricondotta nell'alveo della potestà legislativa residuale delle Regioni in forza degli articoli 117.4 e 133.2 della Costituzione, lo Stato è comunque intervenuto più volte di fatto riducendo il margine di manovra regionale in forza della potestà di coordinamento della finanza pubblica che ha acquisito lo status di vera e propria competenza trasversale in grado di esprimersi potenzialmente anche su norme di dettaglio (Bilancia 2012, 7).

Diversa la situazione delle Regioni a statuto speciale per le quali la materia ordinamento degli enti locali rientra a pieno titolo nella competenza legislativa esclusiva regionale. Ciò significa che le norme regionali sono vincolate unicamente al rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico, degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economiche sociali, mentre la legislazione nazionale è ad esse applicabile solo in quanto compatibile con le attribuzioni previste dagli statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione.⁵

Nonostante l'ampio margine di manovra loro riconosciuto, nella realtà e fatte alcune eccezioni, la legislazione delle autonomie speciali sul tema non si è particolarmente distinta rispetto alla normativa nazionale. Questo è vero anche se si considera

il caso della Regione Trentino-Alto Adige e, più nello specifico, della Provincia autonoma di Trento.

Infatti, sulla base della competenza regionale esclusiva in materia sancita nello Statuto di Autonomia del 1972 all'articolo 4, punto 3), il Testo Unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei Comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (d.p.reg. 1 febbraio 2005 n. 3/L – modificato dal d.p.reg. 3 aprile 2013 n. 25 e coordinato con le disposizioni introdotte dalla l.r. 2 maggio 2013 n. 3 e 9 dicembre 2014 n. 11)⁶ ha introdotto un modello di associazionismo che ricalca in larga misura quello nazionale.

Per quanto riguarda la fusione tra Comuni, il Testo Unico (artt. 41 e ss.) prevede che la fusione di due o più Comuni, di norma contigui, avvenga, ai sensi dell'art. 7 dello Statuto di Autonomia, con legge regionale istitutiva del nuovo Comune, sentite le popolazioni interessate. Tale legge regionale dispone che alle comunità di origine siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi, nonché l'erogazione di appositi contributi finanziari per l'attivazione e per la gestione del nuovo ente.

La fusione può essere realizzata sia su richiesta di uno o più consigli comunali sia su iniziativa popolare, con domanda proposta da almeno il 20 per cento degli elettori iscritti alle liste elettorali dei Comuni interessati, secondo la procedura prevista dall'art. 46 *bis* del Testo Unico. L'iniziativa è in capo alla Giunta regionale nel caso di Comuni aventi popolazione inferiore ai 1.000 abitanti e mancanti dei mezzi sufficienti per provvedere alle funzioni loro assegnate.

La Giunta regionale ha comunque il compito di predisporre un programma, aggiornato su base quinquennale, di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli Comuni, sentite le giunte provinciali territorialmente competenti e previo assenso dei consigli dei Comuni interessati.

In ogni caso, in forza dell'art. 31 della norma di attuazione d.p.r. 1 febbraio 1973 n. 49, le popolazioni interessate dal processo di fusione vengono sentite tramite referendum, secondo norme stabilite con legge regionale,⁷ a cui possono partecipare tutti i cittadini iscritti nelle liste dei Comuni interessati e ivi residenti. Al fine della validità del referendum è necessaria la partecipazione al medesimo, in ciascun Comune interessato, di almeno il 40 per cento degli elettori⁸ e si intende abbia dato esito negativo quando nella votazione non sia stata raggiunta la percentuale di voti positivi di almeno il 50 per cento di quelli validamente espressi.

Nel caso in cui il referendum abbia esito positivo, la Giunta regionale trasmette al Consiglio regionale entro trenta giorni il relativo disegno di legge per l'istituzione del nuovo Comune. Va infine sottolineato che la Regione ha regolato tramite la l.r. 9

dicembre 2014 n. 11 la disciplina dei contributi alle unioni e fusioni di Comuni, di fatto sopprimendo gli incentivi economici a favore delle unioni e concentrandosi su quelli destinati ai processi di fusione.

A fronte di questo quadro normativo, negli ultimi anni in provincia di Trento si è fatto ricorso all'istituto della fusione con maggior frequenza rispetto al passato. A partire dal 1° gennaio 2015 sono stati istituiti i nuovi Comuni, scaturiti da fusione, di Predaia (aggregazione di Coredò, Smarano, Taio, Tres e Vervò), San Lorenzo Dorsino (aggregazione di Dorsino e San Lorenzo in Banale) e Valdaone (aggregazione di Bersone, Daone e Praso). Una serie di consultazioni referendarie si sono poi svolte il 14 dicembre 2014 e, più recentemente, il 7 giugno 2015. Le prime hanno portato all'istituzione, con effetto dal 1° gennaio 2016, dei nuovi Comuni di Pieve di Bono-Prezzo (aggregazione di Pieve di Bono e Prezzo) e di Dimaro Folgarida (aggregazione di Monclassico e Dimaro).⁹ Le seconde porteranno, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2016, all'istituzione dei nuovi Comuni di Ville d'Anaunia (aggregazione di Nanno, Tassullo e Tuenno), Valle Laghi (aggregazione di Padergnone, Terlago e Vezzano), Tre Ville (Montagne, Preore e Ragoli), Sella Giudicarie (aggregazione di Bondo, Breguzzo, Lardaro e Roncone), Primiero San Martino di Castrozza (aggregazione di Fiera di Primiero, Siror, Tonadico e Transacqua), Porte di Rendena (aggregazione di Daré, Vigo Rendena e Villa Rendena), Madruzzo (aggregazione di Calavino e Lasino), Contà (aggregazione di Cunevo, Flavon e Terres), Cembra Lisignago (aggregazione di Cembra e Lisignago), Castel Ivano (aggregazione di Spera, Strigno e Villa Agnedo).¹⁰ Ciò significa che il numero complessivo di Comuni trentini si è ridotto ulteriormente per attestarsi sulle 188 unità, in attesa degli ulteriori processi di fusione che con ogni probabilità prenderanno il via in un futuro prossimo a venire.

3. La via trentina alla cooperazione inter-comunale: le Comunità di Valle

In Trentino si era già provato a dare una risposta concreta al problema della parcelizzazione territoriale attraverso l'introduzione dei comprensori (l.p. 2/1964), rivelatisi però uno strumento di *governance* territoriale poco efficace¹¹ (Parolari/Valdesalici 2011, 428). Pertanto, con la legge 3/2006 si è prevista l'istituzione di un nuovo ente intermedio – la Comunità di Valle – tramite il quale esercitare obbligatoriamente parte delle competenze del livello comunale, al tempo stesso ridisciplinando il riparto complessivo della potestà amministrativa. A tal proposito la legge

promuove un ampio decentramento delle funzioni, poiché dispone il trasferimento ai Comuni ovvero alle Comunità in caso di esercizio associato (obbligatorio o facoltativo) di tutte le funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello provinciale e che sono compatibili con le dimensioni dei territori di riferimento, fatta eccezione di quelle espressamente riservate alla Provincia (art. 8, capo III, l.p. 3/2006). È il caso ad esempio dell'edilizia scolastica, dell'edilizia abitativa pubblica, della programmazione economica locale, nonché dei servizi pubblici di interesse locale, per le quali si prevede il trasferimento dal livello provinciale a quello comunale, imponendone contestualmente l'obbligo di esercizio in forma associata.

La Comunità di Valle è un ente pubblico locale a struttura associativa, costituito obbligatoriamente da tutti i Comuni per l'esercizio in forma associata delle competenze ad esso assegnate direttamente dalla Provincia, nonché per l'esercizio di funzioni, compiti, attività e servizi ad esso trasferiti dagli stessi Comuni (cfr. Cortese/Parolari 2006; Parolari/Valdesalici 2011).

La legge 3/2006 fissa le modalità per suddividere il territorio trentino in 16 territori: a 15 di questi corrisponde una Comunità di Valle¹², mentre il sedicesimo – il “territorio della Val d'Adige” (Trento, Aldeno, Cimone e Garniga) – non costituisce una Comunità vera e propria, ma gestisce le funzioni in modo associato sulla base di un'apposita convenzione tra i quattro Comuni interessati.

Per quanto riguarda la forma di governo delle Comunità, la legge 3/2006, così come successivamente modificata dalle leggi provinciali 15/2009 e 26/2010, prevedeva che le Comunità fossero costituite da un'assemblea, da un presidente, da un organo esecutivo e dalla conferenza dei sindaci, quest'ultima introdotta *ad hoc* dalla legge 15/2009. In particolare, l'organo assembleare era composto dai sindaci dei Comuni facenti parte del territorio della Comunità, nonché da un ulteriore numero di componenti eletti da tutti i componenti dei consigli comunali e, ove fossero presenti, da tutti i componenti dei consigli circoscrizionali. La legge provinciale 15/2009 ha tuttavia modificato tale disposizione, prevedendo che i tre quinti dei membri fossero invece eletti a suffragio universale e diretto dalle popolazioni delle Comunità, contestualmente all'elezione del loro presidente.

Tale specifico aspetto ha sollevato non pochi dubbi di legittimità costituzionale, con riferimento alla competenza della Provincia di istituire enti di governo diversi e ulteriori rispetto a quelli previsti dalla Costituzione (art. 114.1). Su tale aspetto infatti il Consiglio di Stato, su ricorso del Comune di Vallarsa, ha sollevato questione di costituzionalità rispetto alla compatibilità di tale struttura di governo inter-comunale con il testo della nostra legge fondamentale.¹³

In passato, la giurisprudenza costituzionale era intervenuta su questo punto (sentt. n. 107/76 e n. 876/88) chiarendo che il carattere elettivo dei membri di un neo costituito organismo rappresenta l'elemento cardine per determinarne la natura di vero e proprio ente autonomo. In altre parole, nel caso in cui gli organi di un organismo siano eletti a suffragio universale – ossia attraverso la forma più squisitamente politica di esercizio di quella sovranità che l'art. 1 della Costituzione attribuisce al popolo – si deve ritenere che lo stesso acquisisca *ipso facto* la natura di ente autonomo.

Ciò con la conseguenza che una legge provinciale istitutiva di tale tipologia di enti, da considerarsi enti autonomi, sia da ritenersi costituzionalmente illegittima in quanto contrastante con le previsioni costituzionali e, in particolare, sia con l'art. 5 secondo cui è la legislazione statale a dover determinare i principi ed i metodi dell'autonomia e del decentramento, che con l'art. 114 in cui si prevede che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane e dalle Regioni, enti autonomi disciplinati da statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. In definitiva, se le autonomie locali sono costituzionalmente garantite dalla Repubblica, i vincoli derivanti dalla Costituzione impediscono di concepire nuovi livelli di governo locale intermedi tra Provincia e Comuni, a meno che il loro assetto non si identifichi nel modulo associativo e consortile dei Comuni. Diversamente, la costituzione di enti i cui organi di governo sono eletti a suffragio universale diretto, può determinare situazioni di conflittualità, con pregiudizio dell'esercizio delle funzioni proprie degli enti territoriali che costituiscono la Repubblica.

La concreta minaccia di una pronuncia di incompatibilità con la Costituzione dell'ente Comunità di Valle, ha spinto il legislatore provinciale ad intraprendere un'ulteriore opera riformatrice rispetto all'architettura istituzionale originaria. Nel novembre 2014 è stata infatti adottata la l.p. 12/2014, di riforma della precedente l.p. 3/2006, la quale è andata ad incidere in modo particolare su due aspetti: da un lato, ha introdotto nuove disposizioni per l'esercizio in forma associata di funzioni, compiti ed attività degli enti locali (art. 9 *bis*) e, dall'altro, ha rivisto la forma di governo delle Comunità di Valle.

Per quanto riguarda il primo elemento, si prescrive che per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche attraverso il contenimento delle spese degli enti territoriali, i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti esercitino in forma obbligatoriamente associata (mediante convenzione) i compiti e le attività specificate dalla legge, tra cui urbanistica e gestione del territorio, anagrafe, stato civile, elettorale, leva, servizio statistico, e servizi relativi al commercio. In questo senso, la legge di riforma aggiunge un ulteriore livello di complessità alla struttura di governo provinciale. Infatti accanto ai Comuni, alle Comunità ed alla Provincia

si collocano nuove aree di gestione amministrativa (cosiddetti ATO – Ambiti Territoriali Ottimali), che si dovranno necessariamente costituire ove gli enti locali contino meno di 5.000 abitanti, ovvero nella maggior parte dei casi come già evidenziato sopra. D'altronde, l'obiettivo perseguito con questo meccanismo sembra aver legittimato tale soluzione, poiché in questo modo il legislatore mira ad incoraggiare i processi di fusione attraverso un sostanziale esaurimento del ruolo dell'ente comunale.

Quanto al secondo aspetto, la riforma è intervenuta sulla forma di governo delle Comunità, rimuovendo l'aspetto costituzionalmente dubbio dell'elezione diretta dei membri del consiglio e prevedendo che i consiglieri delle Comunità siano espressione esclusiva dei Comuni (consiglieri comunali e sindaco), in quanto selezionati attraverso un'elezione di secondo grado. Detto altrimenti, l'elettorato attivo è costituito esclusivamente dai consiglieri e dai sindaci dei comuni facenti parte della Comunità di riferimento. Anche la struttura esecutiva delle Comunità viene modificata prevedendo, accanto alla figura del presidente, un comitato esecutivo la cui composizione numerica è variabile in base al numero di componenti del consiglio (art. 17 *bis*). Si stabilisce inoltre che nelle Comunità più piccole, il cui consiglio è composto da soli dieci membri¹⁴, le funzioni esecutive vengano svolte dal solo presidente.

4. La via trentina alla democrazia partecipativa

La legge di riforma adottata nel 2014 (l.p. 12/2014) ha previsto un ulteriore aspetto di innovazione. Rispetto alla l.p. 3/2006 è stato infatti introdotto *ex novo* il capo V-ter, contenente una serie di norme atte a favorire la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali delle Comunità di Valle. Con riferimento all'approvazione dei cosiddetti piani di sviluppo (atti di natura amministrativa generale), la legge prevede infatti che le Comunità di Valle siano chiamate ad attivare processi di democrazia partecipativa (Bifulco 2009) con il supporto dell'istituenda Autorità per la Partecipazione Locale.

Analizzando le disposizioni legislative in questione, emerge come la Provincia abbia attentamente valutato le altre esperienze regionali italiane,¹⁵ per introdurre specifici elementi di democrazia partecipativa all'interno della struttura democratica delle Comunità di Valle, con l'intento di conciliare forme di democrazia rappresentativa (indiretta) con strumenti di democrazia partecipativa attraverso metodi deliberativi più o meno tipizzati.

Ai fini della legge per democrazia partecipativa si intende quella struttura di governo all'interno della quale le decisioni (o alcune di queste) vengono adottate attra-

verso un processo decisionale integrato da una fase – quasi sempre di natura consultiva e deliberativa – che coinvolge direttamente i cittadini. Come previsto dall'art. 17 *decies* co. 1, infatti, il processo partecipativo è “un percorso di discussione organizzata avviato con riferimento all'adozione di un atto di natura amministrativa e all'assunzione di decisioni pubbliche di competenza delle comunità, in cui si mettono in comunicazione i soggetti e le istituzioni del territorio”.

Le disposizioni successive (artt. 17 *duodecies* e 17 *terdecies*) prevedono poi l'istituzione dell'Autorità per la Partecipazione Locale che sarà composta da un funzionario provinciale e da due soggetti selezionati dalla Provincia in base a meriti ed esperienza professionale in materia di processi decisionali pubblici. L'Autorità rimarrà in carica cinque anni e avrà il compito di vagliare ed, eventualmente, ammettere le proposte di processi partecipativi, nonché di attivarli, anche d'ufficio. La legge prevede, infatti, che i cittadini dovranno essere obbligatoriamente coinvolti, attraverso l'attivazione di pratiche partecipative “innovative”, nella definizione di alcuni specifici atti amministrativi di competenza delle Comunità di Valle (ex art. 17 *quaterdecies*: la proposta di piano sociale, il documento preliminare all'accordo-quadro di programma, il programma degli investimenti territoriali previsto dall'articolo 24 *bis*, comma 1, la proposta di programma di sviluppo economico). Tuttavia, l'Autorità potrà attivare ulteriori processi di partecipazione con riferimento ad atti o decisioni che rientrano nelle competenze della Comunità di riferimento, laddove venga presentata una richiesta in tal senso da parte dei soggetti a ciò legittimati, ovvero i comuni, la Comunità, le associazioni di categoria maggiormente rappresentative o almeno il 5 per cento dei residenti della Comunità che abbiano più di sedici anni.

La legge stabilisce, tra il resto, che il processo partecipativo si concluda entro tre mesi dal suo avvio, o nel diverso termine previsto dal regolamento di esecuzione, e prevede che l'Autorità approvi un documento in cui è descritto il processo svolto e i suoi esiti. Il documento in questione non costituisce tuttavia un vincolo giuridico per la Comunità interessata, la quale può decidere anche in modo non conforme. (art. 17 *quindecies*). Ciononostante, i risultati dei processi dovranno essere presi in considerazione dai soggetti legittimati alla decisione finale, essendo questi tenuti a motivare l'eventuale scostamento rispetto all'esito del processo. In questo modo i processi partecipativi saranno considerati dalla popolazione come luoghi di effettiva integrazione del dibattito e della decisione pubblica.

Ad oggi non è possibile effettuare valutazioni di merito con riferimento alla resa istituzionale di tali innovazioni legislative, poiché si è ancora in attesa dell'adozione del regolamento di attuazione della legge, nonché dell'istituzione dell'Autorità per la Partecipazione Locale (cfr. Trettel 2015).

Note

- * Per quanto il presente contributo sia frutto di riflessioni congiunte delle autrici, si deve ritenere che il paragrafo 2 sia stato redatto da Sara Parolari, il paragrafo 3 da Alice Valdesalici, mentre i paragrafi 1 e 4 da Martina Trettel.
- 1 Come si vedrà al paragrafo 2 i comuni sono scesi a 188 a partire dal 1° gennaio 2016.
 - 2 Fonte Istat, cfr. in particolare www.istat.it/archivio/6789.
 - 3 Dati reperibili al sito www.istat.it/it/archivio/6789.
 - 4 A far data dal 1° gennaio 2016.
 - 5 Si ricorda che tale competenza legislativa è stata riconosciuta a tutte le Regioni a statuto speciale dalla legge costituzionale n. 2 del 23 settembre 1993.
 - 6 Il Testo Unico è reperibile all'indirizzo: www.regione.taa.it/EntiLocali/normativa.aspx.
 - 7 Si tratta del testo coordinato delle leggi regionali 7 novembre 1950 n. 16, 17 febbraio 1966 n. 6, 18 febbraio 1978 n. 5 e 9 dicembre 2014 n. 11, per l'esercizio del referendum per la costituzione di nuovi Comuni e per i mutamenti delle circoscrizioni comunali, della denominazione o del capoluogo dei Comuni.
 - 8 Non computando tra questi i cittadini iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero, che hanno comunque diritto di partecipare alla votazione per referendum (ex art. 5, l.r. 7 novembre 1950 n. 16 modificato dall'art. 2 della l.r. 17 febbraio 1966 n. 6 e dall'art. 26 della l.r. 9 dicembre 2014 n. 11).
 - 9 Leggi regionali nn. 1 e 2 del 16 febbraio 2015.
 - 10 Leggi regionali nn. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 del 24 luglio 2015.
 - 11 I comprensori erano undici ovvero: C1 (Val di Fiemme), C2 (Primiero), C3 (Bassa Valsugana e Tesino), C4 (Alta Valsugana), C5 (Valle dell'Adige), C6 (Val di Non), C7 (Val di Sole), C8 (Valli Giudicarie), C9 (Alto Garda e Ledro), C10 (Vallagarina), C11 (Ladino di Fassa).
 - 12 Le 15 Comunità di Valle sono: Comunità Territoriale della Val di Fiemme, Comunità di Primiero, Comunità Valsugana e Tesino, Comunità Alta Valsugana e Bersntol, Comunità della Valle di Cembra, Comunità della Val di Non, Comunità della Valle di Sole, Comunità delle Giudicarie, Comunità Alto Garda e Ledro, Comunità della Vallagarina, Comun General de Fascia, Magnifica Comunità degli Altipiani Cimbri, Comunità Rotaliana-Königsberg, Comunità della Paganella, Comunità della Valle dei Laghi.
 - 13 Consiglio di Stato, Ordinanza N. 236 (Atto di promovimento) 28 luglio 2014; tale ricorso è ancora pendente davanti alla Corte Costituzionale.
 - 14 Il numero dei membri del consiglio di Comunità è variabile in modo proporzionale alla popolazione della Comunità medesima (art. 16, l.p. 3/2006).
 - 15 In particolare le esperienze toscana (l.r. 46/2013) ed emiliano-romagnola (l.r. 3/2010). Su questo si vedano Nicolini 2013, Ciancaglini 2011.

Riferimenti bibliografici

- Bifulco Raffaele (2009). Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa. Astrid on-line. www.astrid-online.it/rassegna/2009/27_04_2009.html (24.02.2016)
- Bilancia, Paola (2012). L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative, in: *Federalismi.it*, n. 16, 1-20
- Ciancaglini, Marco (2011). Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna, in: *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2, 215-252
- Cortese, Fulvio/Parolari, Sara (2006). La Provincia di Trento e la riforma amministrativa dell'autonomia speciale, in: *Federalismi.it*, n. 15, 26.07.2009
- Nicolini, Matteo (2013). La nueva ley de la Región de Toscana sobre participación ciudadana en el ámbito regional y local, in: *Blog de la Revista Catalana de Dret Public*
- Parolari, Sara/Valdesalici, Alice (2011). Le Comunità di Valle: prime prove di attuazione della riforma istituzionale dell'autonomia speciale trentina, in: *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 423-445
- Ricciardi, Giuseppe C. (2015). L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo, in: *Federalismi.it*, n. 21, 1-83 (04.12.2015)
- Trettel, Martina (2015). Democrazia diretta e partecipativa in Provincia Autonoma di Trento. Il DDL 1/ XV di iniziativa popolare, l'opinione della Commissione di Venezia e la Legge provinciale 12/2014: percorsi paralleli destinati a incrociarsi, in: *Informator*, n. 3, 25-28
- Vigato, Elisabetta (2012). La fusione di Comuni. Evoluzione legislativa nazionale e regionale, in: *Il Diritto della Regione*, n. 1-2, 1-12

Niklas Sonntag

Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenlegungen in Tirol

Rechtliche Rahmenbedingungen und Praxis

Inter-municipal cooperation and municipal mergers in Tyrol – legal aspects and practice

Abstract The Austrian Federal Constitution regulates the manner in which municipalities as well as their bodies, functions and relations are organised. It generally entitles provincial legislation to set up more detailed rules pertaining to municipal organisation. The province of Tyrol consists of 279 municipalities, all of which enjoy a comparatively large degree of autonomy as self-governing bodies, though they are obligated to cooperate in certain matters, especially in social and health issues as well as regarding schools, registry offices or waste and water management. The tools for inter-municipal cooperation provided by the Austrian Federal Constitution have been expanded considerably in recent years and include municipal associations as well as various informal agreements, cooperation based on private or commercial law (e.g. various companies or stock corporations) and cross-border cooperation in accordance with European law. In addition, individual tasks that fall into the municipalities' own spheres can be transferred to federal authorities. A municipal association can be established by voluntary agreement between the local governments involved, by law or by administrative acts. These associations are the most popular type of cooperation at the local level. Today, about 300 municipal associations exist in Tyrol, and the number of informal collaborations is even greater. The main reasons for cooperation are to optimise costs, effectively implement various projects, exchange experience or fulfil legal obligations. With regard to the municipal structure, on the other hand, the province of Tyrol seems rather stable: Although municipalities have merged in other Austrian provinces, this happened only sporadically in Tyrol, and in one such case a merger was even withdrawn. The problem of partial overcharge faced by the Austrian municipalities, which must execute their tasks irrespective of their size due to the principle of 'municipal uniformity', is usually solved by inter-municipal cooperation, whereas the structure of the municipal level – at least in Tyrol – remains relatively untouched.

1. Einleitung

Sowohl die interkommunale Zusammenarbeit, als auch Gemeindezusammenlegungen sind kommunale Strukturfragen, die in den vergangenen Jahren eine zunehmend größere Rolle spielten. Österreichweit arbeiten die Gemeinden in vielen Bereichen in verschiedenster Weise zusammen, auch gab es in einzelnen Ländern, so zuletzt in der Steiermark, große Änderungen in der kommunalen Struktur. Nach Bundesländern und Bezirken sind die Gemeinden in Österreich die unterste Verwaltungseinheit, dabei normiert das Bundes-Verfassungsgesetz¹ in Artt. 115 bis 120 in vergleichsweise detaillierter Form ihre Organe und Aufgaben als Selbstverwaltungskörper (vgl. Mayer et al. 2015, 416–435). Dem Subsidiaritätsprinzip folgend nehmen diese in ihrem selbständigen Wirkungsbereich jene Aufgaben wahr, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörpert örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden. Hinzu kommen Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereichs, wo die Gemeinden als Verwaltungsorgane für das Land oder den Bund tätig werden und dabei den Weisungen der übergeordneten Stellen unterliegen. Die Organe der Gemeinde umfassen einen vom Volk gewählten Gemeinderat, einen von diesem gewählten Gemeindevorstand sowie den in Tirol direkt gewählten Bürgermeister. Struktur und Aufgaben der Gemeinden gelten nach dem Prinzip der „Einheitsgemeinde“ für alle Kommunen gleichermaßen, ungeachtet ihrer Größe oder Finanzkraft – letztlich mit ein Grund für interkommunale Kooperation und nicht selten Motiv für Gemeindezusammenlegungen.

Die interkommunale Zusammenarbeit ist nur teilweise in der Rechtsordnung erfasst und bundesverfassungsrechtlich vorgesehen sind lediglich Gemeindeverbände und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen – beides Instrumente, die mit der Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz zur Stärkung der Rechte der Gemeinden im Jahre 2011 eingeführt bzw. erheblich erweitert und flexibilisiert wurden (vgl. Bußjäger 2012). Übrige Kooperationen unterliegen dem allgemeinen bundes- und landes(verfassungs-)rechtlichen Rahmen. Fragen der Gemeindezusammenlegung fallen in die Zuständigkeit der Länder, die bei der Gliederung des Landesgebietes in Gemeinden weitgehend frei sind, den einzelnen Gemeinden zudem auch keine Bestandsgarantie zukommt. Gemeindestrukturereformen gab es in Österreich seit den 1950er-Jahren immer wieder und generell kann festgehalten werden, dass die Zahl der Gemeinden stetig sinkt. Gab es 1951 in Österreich noch insgesamt 4.099 Gemeinden, so hat sich die Zahl bis 2015 auf nunmehr 2.102 fast halbiert. Große Umstrukturierungen fanden in den 1960er-Jahren vor allem in Niederösterreich, Burgenland und Kärnten statt, ebenso 2014 in der Steiermark.

2. Interkommunale Zusammenarbeit nach Tiroler Gemeinderecht

2.1 Gemeindeverbände

Die Gemeindeverbände als praktisch bedeutendste Organisationsform interkommunaler Zusammenarbeit wurden in Österreich erstmals 1962 im Bundes-Verfassungsgesetz verankert. Abgesehen von wenigen landesrechtlichen Besonderheiten gelten österreichweit die gleichen organisationsrechtlichen Vorgaben betreffend ihre Errichtung und Zusammensetzung. Generell kann zwischen Zwangsverbänden und freiwilligen Verbänden unterschieden werden. Ein Zwangsverband wird durch Gesetz oder Verordnung von Bund oder Land eingerichtet, abhängig von der Zuständigkeit für die im Verband zu erledigende Materie. Für landesgesetzliche Verbände ist gemäß Art. 77 Abs. 2 der Tiroler Landesordnung 1989² überdies Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerledigung Voraussetzung. In beiden Varianten haben die Tiroler Gemeinden ein Anhörungsrecht nach Art. 36 der Tiroler Landesordnung 1989 bzw. Art. 116a Abs. 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes, allerdings darf in diesen Fällen die Bildung des Verbands nicht von der Zustimmung der Gemeinden abhängen. Ähnlich gestaltet sich auch die Gründung eines Gemeindeverbands durch Verordnung, wobei nach § 130 der Tiroler Gemeindeordnung 2001³ ein freiwilliger Zusammenschluss durch Vereinbarung jedenfalls vorgeht. Wird der freiwillige Gemeindeverband nach der Erlassung einer einschlägigen Verordnung gebildet, so ist die Verordnung wieder aufzuheben (vgl. Brandmayr/Ludwig 2004, 325–330). Die schon angedeutete dritte Gründungsmöglichkeit ist schließlich eine Vereinbarung auf Basis gleichlautender Beschlüsse der Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden mit anschließender Genehmigung der Aufsichtsbehörde, im Regelfall ist das die Landesregierung. Betreffend die auf den Verband übertragbaren Aufgaben kommen alle Gemeindeangelegenheiten der Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung in Betracht. Verfassungsrechtliche Grenzen ergeben sich lediglich aus Art. 116a des Bundes-Verfassungsgesetzes bzw. Art. 77 Abs. 1 der Tiroler Landesordnung 1989, wonach die Funktion der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährdet sein darf, sowie für Angelegenheiten des Abgabewesens.

Mitglieder eines Gemeindeverbandes können nur Gemeinden, nicht aber etwa andere Verbände, Vereine oder Gesellschaften sein. Beteiligen können sich grundsätzlich alle österreichischen Gemeinden, idealtypisch jedoch jene, die derselben Aufsichtsbehörde unterliegen, also Gemeinden desselben Bundeslandes. So können auch Gemeinden verschiedener politischer Bezirke, im äußersten Fall die Gemeinden des gesamten Landes, zu einem Gemeindeverband zusammengefasst werden.

Gemeindeverbände, an denen Gemeinden mehrerer Bundesländer beteiligt sind, sind theoretisch denkbar, vorausgesetzt die Länder schließen untereinander eine koordinative Vereinbarung nach Art. 15a des Bundes-Verfassungsgesetzes. Dies ist in Tirol bislang nicht der Fall, soweit ersichtlich gibt es dahingehend jedoch gegenwärtig Bestrebungen zwischen Salzburg und Oberösterreich.

Ein Gemeindeverband ist juristische Person des öffentlichen Rechts, sohin ein eigener Rechts- und Verwaltungsträger, der die ihm übertragenen Aufgaben an Stelle der Gemeinden im eigenen Namen und durch eigene Organe wahrnimmt, vor allem existiert kein Weisungszusammenhang zwischen den Gemeinden und dem Gemeindeverband. Rechtsakte des Gemeindeverbands sind ihm selbst und nicht den beteiligten Gemeinden zuzurechnen (vgl. Kemptner/Sturm 2014, 57–58). Die Organe eines Gemeindeverbandes sind – ähnlich jener der Gemeinden – eine Verbandsversammlung (bestehend aus den Bürgermeister*innen der dem Gemeindeverband angehörenden Gemeinden), ein Verbandsobmann und allenfalls ein Verbandsausschuss (§ 134 der Tiroler Gemeindeordnung 2001; vgl. ferner Kemptner/Sturm 2014, 38–45). Die Funktionsdauer beträgt sechs Jahre, sie sind erstmals nach der Bildung des Gemeindeverbandes und sodann jeweils nach den allgemeinen Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen einzurichten bzw. neu zusammenzusetzen. Ähnlich einem Gemeindeamt gibt es nach § 139 der Tiroler Gemeindeordnung 2001 auch die Möglichkeit der Einrichtung einer Geschäftsstelle. Organisatorische Details sind gemeinsam mit dem Gründungsakt in einer Satzung zu regeln (§ 133 der Tiroler Gemeindeordnung 2001).

2.2 Verwaltungsgemeinschaften

Angesichts positiver Erfahrungen in anderen Bundesländern wurden 2015 nun auch in Tirol Verwaltungsgemeinschaften als weitere Form interkommunaler Zusammenarbeit eingeführt (§ 142a der Tiroler Gemeindeordnung 2001). Im Gegensatz zu den Verbänden sind Verwaltungsgemeinschaften jedoch nicht explizit verfassungsrechtlich normiert, allerdings gab es auch – unabhängig von der 2011 erfolgten Ermächtigung der Gemeinden zum Abschluss von Vereinbarungen (Art. 116b des Bundes-Verfassungsgesetzes) – in der Praxis nie Zweifel an ihrer Zulässigkeit. Abgesehen von der Einführung der Verwaltungsgemeinschaften im Tiroler Gemeinderecht gab es diese bislang nur in Form punktueller Ermächtigungen, etwa in § 27 des Landes-Feuerwegesetzes 2001⁴ zwecks gemeinsamer Anschaffung und Erhaltung von Ausrüstungsgegenständen für die Freiwilligen Feuerwehren und die Pflichtfeuerwehren.

Den Erläuterungen⁵ zufolge kommt die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft dabei vor allem für jene Gemeinden in Frage, die eine losere Form der Zusammenarbeit anstreben, da ihre Selbstständigkeit, Rechte und Pflichten sowie die Zuständigkeit ihrer Organe durch den Zusammenschluss nicht berührt werden. Verwaltungsgemeinschaften dienen den beteiligten Gemeinden im Wesentlichen zur gemeinschaftlichen Geschäftsführung, worin auch der entscheidende Unterschied zu den vorhin skizzierten Gemeindeverbänden liegt, die eben an Stelle der Gemeinden in der übertragenen Angelegenheit tätig werden (eingehend dazu Kemptner/Sturm 2014, 61–62). Grundlage für die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft ist eine Vereinbarung auf Basis übereinstimmender Beschlüsse der Gemeinderäte aller beteiligten Gemeinden. Darin sind Sitz, Bezeichnung und Geschäftsführung, das Verhältnis der Beteiligung am Aufwand sowie Bestimmungen über die Auflösung der Gemeinschaft festzulegen. Einer Verwaltungsgemeinschaft kommt in Tirol – im Gegensatz zu anderen Bundesländern – von Gesetzes wegen ausdrücklich keine Rechtspersönlichkeit zu, womit diese folglich nicht durch eigene Organe handeln kann wie auch nicht über eigenes Vermögen oder Personal verfügt, dieses somit von den zusammengeschlossenen Gemeinden bereitzustellen ist (vgl. Kemptner/Sturm 2014, 71–73).

2.3 Weitere Kooperationsmöglichkeiten

Neben Gemeindeverbänden und Verwaltungsgemeinschaften gibt es eine Reihe weiterer interkommunaler Kooperationsmöglichkeiten, die allerdings in Intensität und Beteiligtenkreis variieren. So können die österreichischen Gemeinden auf Grund ihrer Privatrechtsfähigkeit nach Art. 116 Abs. 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes mit anderen Gemeinden privatrechtliche Verträge abschließen, was etwa bei der Bildung von Arbeitsgemeinschaften aller Art (im Regelfall als Gesellschaft bürgerlichen Rechts) oder dem Betrieb gemeinsamer Unternehmen, auch in Form von Personen- oder Kapitalgesellschaften, von Bedeutung ist. Auch die Gründung gemeinsamer Vereine nach dem Vereinsgesetz ist denkbar, allerdings sind all diese Kooperationen beschränkt auf Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung, womit eine Übertragung behördlicher Befugnisse – wie beim Gemeindeverband – ausscheidet (vgl. Kemptner/Sturm 2014, 8).

Analog zu staatsrechtlichen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern bzw. den Ländern untereinander über Angelegenheiten ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs gibt es seit 2011 die Möglichkeit des Abschlusses öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen auch für Gemeinden untereinander in Art. 116b des Bundes-Verfas-

sungsgesetzes und Art. 77a der Tiroler Landesordnung 1989 nach Maßgabe landesrechtlicher Ausführungsbestimmungen, die allerdings bislang noch ausständig sind. Der entscheidende Unterschied zu privatrechtlichen Verträgen liegt in der Tauglichkeit, damit auch Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung zu koordinieren (vgl. Eberhard 2012). Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Möglichkeit in Zukunft bewähren wird. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass die Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern nach deren Einführung im Jahre 1974 zunächst auch nur zögerlich genutzt wurden. Zwischenzeitlich haben sich diese vor allem zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union ebenso wie innerstaatlicher Reformvorhaben im Wege der bestehenden Kompetenzverteilung bewährt und wurden mit gegenwärtig 113 Verträgen eines der wichtigsten Instrumente des kooperativen Föderalismus in Österreich.

Den Gemeindeverbänden ähnlich, wenngleich differenzierter, sind die sogenannten Wasserverbände, die seit 1934 vorgesehen sind und vor allem der Umsetzung großer Infrastrukturprojekte, etwa im Bereich Hochwasserschutz oder Wasserversorgung, dienen. In § 87 Abs. 1 des Wasserrechtsgesetzes 1959⁶ ist festgelegt, dass Wasserverbände als juristische Personen öffentlichen Rechts gebildet werden können, wenn sich die vorgesehenen Maßnahmen über den Bereich mehrerer Gemeinden erstrecken. Ähnlich den Gemeindeverbänden ist auch hier eine freiwillige Gründung oder ein Zwangsverband per Bescheid des Landeshauptmannes möglich. Hinzu kommt die Variante eines durch Anerkennung eines Mehrheitsbeschlusses der Beteiligten und gleichzeitige Beiziehung der widerstrebenden Minderheit gebildeten Wasserverbandes mit Beitrittszwang (§ 88 des Wasserrechtsgesetzes 1959).

Eine Möglichkeit interkommunaler Kooperation jenseits der Staatsgrenzen ist ein Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit im Sinne der EVTZ-Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 (vgl. dazu aus kommunaler Sicht Zwilling/Engl 2014). So können Tirols Gemeinden, aber auch der Tiroler Gemeindeverband als Interessenvertretung einen EVTZ mit anderen Regionen gründen, dessen Genehmigung nach dem Tiroler EVTZ-Gesetz⁷ durch Bescheid der Landesregierung erfolgt. Soweit ersichtlich gibt es in Österreich dazu bis dato keine Projekte auf kommunaler Ebene, lediglich die Bundesländer Kärnten und Tirol beteiligten sich bislang an EVTZ mit angrenzenden Regionen (vgl. Engl 2015, 118–124).

Tab. 1: Überblick über die potentiellen Instrumente interkommunaler Kooperation in Tirol

Instrument	Rechtsgrundlage	Bemerkungen
Privatrechtliche Verträge; Gesellschaften; Arbeitsgemeinschaften; Vereine	Art. 116 Abs. 2 B-VG; § 2 Abs. 2 TGO; allgemeines Privatrecht	Zusammenarbeit nach Privatrecht; keine Übertragung von Zuständigkeiten
Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Art. 116b B-VG; Art. 77a Tiroler Landesordnung 1989	Bindung nur der Vertragspartner; gemeinsame Geschäftsführung, jedoch kein Verband
Verwaltungsgemeinschaften	§ 142a TGO; § 27 Landes-Feuerwehrgesetz 2001	Keine Rechtspersönlichkeit; administrative Unterstützung
Gemeindeverbände	Art. 116a B-VG; §§ 129–142 TGO	Körperschaften öffentlichen Rechts; werden an Stelle der Gemeinden tätig
Wasserverbände	§§ 87–97 WRG 1959	Körperschaften öffentlichen Rechts; neben Gemeinden auch anderen Mitgliedern offen
Europäische Verbände territorialer Zusammenarbeit	EU-Verordnung (EG) Nr. 1082/2006; Tiroler EVTZ-Gesetz	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden

3. Praxis der Gemeindekooperation in Tirol

Die insgesamt 279 Gemeinden Tirols, inklusive der Landeshauptstadt Innsbruck, machten bislang eifrig Gebrauch von den ihnen zukommenden Möglichkeiten der Kooperation. Eine Erhebung des Instituts für Föderalismus ergab 2015 nicht weniger als 946 Kooperationen aller Art, von informellen Zusammenschlüssen bis hin zu Gemeindeverbänden. Eine Tiroler Gemeinde ist im Schnitt an rund 27 Kooperationen beteiligt, wobei – nach Region differenziert – die meisten Kooperationen im Bezirk Reutte, gefolgt von Landeck und Lienz, erfolgen. Ein Großteil der Zusammenarbeit erfolgt weitgehend zwischen zwei oder drei Gemeinden, große Zusammenschlüsse von 20 oder mehr Kommunen sind vergleichsweise selten. Bei weitem am bedeutsamsten sind die insgesamt 290 Gemeindeverbände, die nach Aufgabenbereich betrachtet überproportional im Sozial- und Gesundheitsbereich eingerichtet sind (Sanitätssprengel, Zusammenarbeit bei Bezirkskrankenhäusern und im Rettungswesen), gefolgt von Staatsbürgerschafts- und Standesamtsangelegenheiten oder in Form von Planungsverbänden nach dem Tiroler Raumordnungsgesetz. Vereinzelt kooperiert wird auch bei Bau- und Recyclinghöfen, im Friedhofswesen oder in Form von Wasserverbänden nach dem Wasserrechtsgesetz 1959.

Tab. 2: Verteilung der Gemeindeverbände Tirols nach Politikfeldern

Politikfeld	Anzahl Gemeindeverbände
Sozial- und Gesundheitsbereich	71
Staatsbürgerschafts- und Standesamtsangelegenheiten	55
Planungsverbände	37
Abwasserbeseitigung	30
Schulen und Kindergärten	28
Alten- und Pflegeheime	20
Abfallwirtschaft	11
Sonstige	38

Quelle: Erhebungen des Instituts für Föderalismus 2015

Zahlreiche Verbände sind schon durch die Rechtsordnung vorgegeben, im Besonderen sei auf folgende Bestimmungen hingewiesen: Nach § 5 Abs. 1 des Personenstandsgesetzes 2013⁸ können Gemeinden durch Verordnung des Landeshauptmannes zu einem sogenannten Standesamtsverband vereinigt werden, wenn dadurch eine bessere Führung der Verwaltungsgeschäfte gewährleistet ist. § 47 des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985⁹ knüpft daran an und vereinigt kraft Gesetzes die Gemeinden eines Standesamtsverbands in der Folge zu einem „Staatsbürgerschaftsverband“. Die Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverbände werden in Tirol als zusammengeschlossene Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverbände im Sinn des § 5 Abs. 5 des Personenstandsgesetzes 2013 geführt.¹⁰ Auch vom Landesgesetzgeber bzw. durch Verordnung wurden zahlreiche Gemeindeverbände eingerichtet, allen voran die Sanitätssprengel zur Besorgung der gemeindeeigenen Gesundheitsaufgaben, ferner Kooperationen zur Erhaltung, allfälligen Erweiterung und zum gemeinsamen Betrieb von Bezirkskrankenhäusern, für die Kranken- und Unfallfürsorge der Tiroler Gemeindebeamten, für das Pensionsrecht der Tiroler Gemeindebeamten und für Zuwendungen an ausgeschiedene Bürgermeister.¹¹ Die bislang 36 Planungsverbände der Tiroler Gemeinden sowie der Stadtregions-Planungsverband Innsbruck und Umgebung¹² haben ihre Grundlage im Tiroler Raumordnungsgesetz 2011¹³. Dies sind Gemeindeverbände, die per Verordnung der Landesregierung errichtet werden, ihr Zweck ist die gemeindeübergreifende Planung und Zusammenarbeit, insbesondere die Mitwirkung an der Erstellung von Regionalprogrammen und -plänen im Auftrag der Landesregierung. Im eigenen Wirkungsbereich unterstützen die Planungsverbände die Gemeinden in Angelegenheiten der örtlichen Raumordnung und in weiteren Aufgabenfeldern (vgl. Hollmann 2007, 29–35). Die Kosten für Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich werden vom Land getragen, bei Aufgaben im

eigenen Wirkungsbereich von den Gemeinden. Seit 2015 unterstützen die Planungsverbände die Gemeinden nun auch im Rahmen der „Breitbandoffensive“ bei der Einrichtung neuer Breitbandinfrastrukturen, konkret bei Planung, Bau, Verlegung sowie Betrieb und Vermarktung von Glasfasernetzen.¹⁴

Freiwillige Gemeindekooperationen werden von der Tiroler Landesregierung¹⁵ finanziell unterstützt, im Besonderen für Kinderbetreuung, öffentliche Pflichtschulen, Alten- und Pflegeheime, Bestattungseinrichtungen, Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Bau- und Recyclinghöfe, Gemeindeämter (sofern die Verwaltung zur Gänze oder teilweise für zumindest eine andere Gemeinde übernommen wird), Feuerwehr- und Veranstaltungseinrichtungen sowie Sportanlagen. Je nach Gemeindekooperation und finanzieller Ausgangslage werden zwischen 15 und 20 Prozent der damit verbundenen Investitionskosten ersetzt, maximal 250.000 Euro. Auch bereits bestehende Kooperationen werden den Richtlinien zufolge finanziell unterstützt, wenn eine wesentliche Verbesserung der Einrichtung erfolgt oder zumindest eine Gemeinde neu hinzukommt.

Was die Praxis der Verwaltungsgemeinschaften in Tirol betrifft, so bleibt abzuwarten, inwiefern sich dieses Instrument in Zukunft bewähren wird. Aus anderen österreichischen Bundesländern ist bekannt, dass sich diese Form der etwas loseren Kooperation von Gemeinden durchaus schon bewährt hat und vor allem in Bereichen wie dem gemeinsamen Betrieb eines Bauhofes, der Verwaltung von Friedhöfen und Bädern, der Errichtung und dem Betrieb einer Musikschule, der Besorgung sozialer Dienste oder auch der gemeinsamen Erledigung gemeindeamtlicher Arbeiten genutzt wurde. In Tirol ist bislang die gemeinsame Anschaffung und Erhaltung von Feuerwehrausrüstungsgegenständen nach der oben genannten gesetzlichen Ermächtigung von Verwaltungsgemeinschaften genutzt worden.

4. Gemeindezusammenlegungen

4.1 Rechtlicher Rahmen

So detailliert die Bestimmungen über interkommunale Zusammenarbeit vom Bundes-Verfassungsgesetz vorgegeben werden, so wenig werden Fragen der Gemeindestruktur darin geregelt. Abgesehen von den Bestimmungen über das Staatsgebiet und allfälliger Grenzänderungen zwischen den Bundesländern, verbleibt die Regelung des Gemeindegebietes beim dafür zuständigen Landesgesetzgeber. Ausdrücklich festgehalten ist in der Bundesverfassung lediglich die abstrakte Existenz von

Gemeinden als Selbstverwaltungskörper und Gebietskörperschaft, jedoch ohne Bestandsgarantie einzelner Gemeinden. Hinsichtlich der territorialen Gliederung eines Bundeslandes in Gemeinden sowie zur Regelung ihrer Grenzen und Namen enthalten die einschlägigen Gemeindegesetze verschieden intensive Bestimmungen, die etwa bei Fusionen teilweise verpflichtend eine Volksabstimmung in den betroffenen Gemeinden vorsehen. Betreffend den verfassungsrechtlichen Rahmen sei allerdings auf die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes hingewiesen, der für Änderungen der Gemeindestrukturen im Laufe der Jahrzehnte einige Kriterien entwickelt hat, die dabei zu beachten sind. Vor allem der Gleichheitssatz in Art. 7 des Bundes-Verfassungsgesetzes bzw. Art. 2 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger¹⁶ und das aus diesem entwickelte Sachlichkeitsgebot ist eine wesentliche Schranke. Grundsätzlich wird daraus abgeleitet, dass einerseits eine Zusammenlegung von Gemeinden mit unter 1.000 Einwohnern zumeist dem Sachlichkeitsgebot entsprechen wird, ferner dafür auch entsprechende Strukturverbesserungen notwendig sind. Dies ist jedoch nur bedingt verallgemeinerungsfähig, da im Einzelfall besondere Umstände, vor allem geografischer Natur, zu beachten sind (vgl. Gamper 2013, 106–164; Bertel 2015). So wurde etwa im Jahre 1983 die Zusammenlegung mehrerer Kleinstgemeinden in Niederösterreich als gleichheitswidrig aufgehoben, als damit keine Verbesserung der Gemeindestruktur einherging. Die vereinigten Gemeinden lagen in einem gebirgigen Landesteil, die Entfernungen zwischen einigen Teilen der neuen Gemeinde waren groß und die vorhandenen öffentlichen Verkehrsverbindungen ungünstig. Somit stand nach dem Verfassungsgerichtshof „die gegebene geographische Situation jeglicher Verflechtung der vereinigten Gemeinden entgegen und verhinderte die Entwicklung eines für funktionierende Gemeinden wesentlichen Zusammengehörigkeitsgefühls zwischen den einzelnen Ortsteilen“.¹⁷ Umgekehrt erkannte das Höchstgericht jüngst die Maßnahmen der groß angelegten steiermärkischen Gemeindestrukturreform als verfassungskonform. Begründend dazu hieß es, dass die Verfassung der einzelnen Gemeinde grundsätzlich kein Recht auf „ungestörte Existenz“ garantiere und der Landesgesetzgeber bei seiner Aufgabe, das Land in Gemeinden zu gliedern bzw. Gemeindegebiete zu verändern, einen weiten rechtspolitischen Gestaltungsspielraum habe. Gegen die Ziele der steiermärkischen Gemeindestrukturreform (insbesondere Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, effizientere Nutzung der kommunalen Infrastruktur, bessere Nutzung von Flächen für Siedlungs- und Wirtschaftszwecke, Reaktion auf die demografische Entwicklung) bestünden demzufolge keine verfassungsrechtlichen Bedenken.¹⁸

Die Rechtslage in Tirol stellt sich folgendermaßen dar: Nach Art. 72 Abs. 2 der Tiroler Landesordnung 1989 und § 4 der Tiroler Gemeindeordnung 2001 ist eine

freiwillige Vereinigung von Gemeinden durch Vereinbarung und mit anschließender Genehmigung durch die Landesregierung ebenso möglich wie eine Gemeindezusammenlegung gegen den Willen der betroffenen Kommunen durch Landesgesetz. Als Ergebnis kann somit entweder aus vorhandenen Gemeinden eine neue entstehen oder andere Gemeinden werden in eine vorhandene Gemeinde „eingemeindet“, was unterschiedliche Folgen hat, etwa für die vormals erlassenen Rechtsvorschriften durch die früheren Gemeinden (vgl. Brandmayr/Ludwig 2004, 11–13). Den gleichen formalen Regeln folgen auch Teilungen von Gemeinden oder Grenzänderungen. Allen Gebietsänderungen gemeinsam ist dabei, dass sie jeweils mit Beginn eines Kalenderjahres erfolgen müssen, ferner ist nach § 7 Abs. 2 der Tiroler Gemeindeordnung 2001 bei allen Änderungen im Bestand von Gemeinden und ihrer Grenzen darauf zu achten, dass die örtliche Verbundenheit ihrer Bewohner gewahrt und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden gesichert ist. Hinzu treten die oben skizzierten Kriterien der Sachlichkeit, wie sie vom Verfassungsgerichtshof entwickelt wurden. Im Vergleich zu anderen österreichischen Bundesländern sind in Tirol die Vorgaben betreffend Änderungen der Gemeindestrukturen relativ liberal, da nur wenige Formalitäten erforderlich sind, insbesondere keine verpflichtenden Volksbefragungen oder -abstimmungen (vgl. Gamper 2013, 175).

4.2 Praxis in Tirol

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern sind Gemeindezusammenlegungen in Tirol vergleichsweise selten, seit 1945 sind nur neun Fälle dokumentiert. Man vergleiche dies nur mit der 2014 erfolgten Gemeindestrukturreform in der Steiermark, wo die Anzahl der steirischen Gemeinden von 539 auf 287 vergleichsweise radikal reduziert wurde. Im Übrigen werden freiwillige Gemeindefusionen in Tirol von der Landesregierung nach den (oben für Kooperationen genannten) Richtlinien finanziell unterstützt. Voraussetzung dafür ist, dass die Fusion von den interessierten Gemeinden bis 15. Juni des laufenden Jahres unter Beilage der einschlägigen Gemeinderatsbeschlüsse anzumelden ist. Jeder an der Gemeindefusion beteiligten Gemeinde werden im ersten Jahr 80.000 Euro, im zweiten Jahr 60.000 Euro, im dritten Jahr 40.000 Euro und im vierten Jahr 20.000 Euro gewährt.

Umgekehrt sind auch Teilungen von Gemeinden erfolgt, wenngleich bislang nur drei Mal. Erstaunlicherweise wurde die 1974 erfolgte Zusammenlegung der Gemeinden Hatting und Inzing 18 Jahre später wieder zurückgenommen, als aus Inzing abermals Hatting und Inzing wurden.

Tab. 3: Gemeindezusammenlegungen in Tirol

Jahr	zusammengelegte Gemeinden	neuer Gemeindename
1948	Hopfgarten Land Hopfgarten	Hopfgarten
1973	Aschau Distelberg	Aschau im Zillertal
1973	Großvolderberg Kleinvolderberg Volders	Volders
1973	Hippach-Schwendberg Laimach	Hippach
1974	Buchberg am Kaiser Ebbs	Ebbs
1974	Hatting Inzing	Inzing
1974	Kreith Mutters	Mutters
1974	Panzendorf Tessenberg	Heinfels
1974	Vögelsberg Wattens	Wattens

Quelle: Statistik Austria

Tab. 4: Teilungen von Gemeinden in Tirol

Jahr	alte Gemeinde	geteilt in
1949	Grafendorf	Gaimberg Thurn
1949	Villgraten	Außervillgraten Innervillgraten
1992	Inzing	Hatting Inzing

Quelle: Statistik Austria

Vergleichsweise oft erfolgen in Tirol indes Änderungen in den Bezeichnungen der Gemeinde. Dazu sind nach § 9 der Tiroler Gemeindeordnung 2001 ein Beschluss des Gemeinderates und anschließend die aufsichtsbehördliche Genehmigung der Landesregierung notwendig. In der Praxis erfolgte dies seit 1945 bereits 68 Mal, zumeist aus historischen Gründen oder um Verwechslungen mit anderen Gemeinden Österreichs oder Tirols zu vermeiden. Die jüngsten Änderungen betrafen die Umbenennung von „Buch bei Jenbach“ zu „Buch in Tirol“ 2010, „Ötz“ zu „Oetz“ 2014 sowie „FlieSS“ zu „Fließ“ 2015.

5. Zusammenfassung

Die 279 Tiroler Gemeinden genießen als Selbstverwaltungskörper eine vergleichsweise große Autonomie in der Aufgabenbesorgung, sehen sich jedoch in jüngster Vergangenheit immer öfter gefordert, miteinander zu kooperieren, teilweise auch zu fusionieren. Die Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit wurden gerade in den letzten Jahren erheblich erweitert und reichen von informellen Absprachen über Vereine, Gesellschaften und Verwaltungsgemeinschaften bis hin zu Gemeindeverbänden mit Rechtspersönlichkeit und grenzüberschreitenden Europäischen Verbänden. Gegenwärtig existieren in Tirol knapp 300 Gemeindeverbände, hinzu kommen weitere Kooperationen aller Art, sodass ein sehr hoher Grad an Vernetzung auf der kommunalen Ebene konstatiert werden kann. Vor allem Aufgaben der Daseinsvorsorge, im Besonderen der Sozial- und Gesundheitsbereich, sowie standesamtliche und raumplanerische Aufgaben sind davon betroffen. So expansiv der Befund für die interkommunale Kooperation in Tirol, so stabil blieb demgegenüber die Gemeindestruktur. Wiewohl Gemeindefusionen in anderen Bundesländern massiv betrieben wurden, fanden diese in Tirol nur vereinzelt statt, in einem Fall wurde eine Fusion auch wieder zurückgenommen. Mögen die Gemeinden mit der Erledigung der ihnen als „Einheitsgemeinden“ ungeachtet ihrer Größe zugedachten Aufgaben mitunter teilweise überfordert sein, so wird dem Problem jedenfalls in Tirol mit intensiver interkommunaler Zusammenarbeit begegnet, die Struktur der kommunalen Ebene selbst blieb bislang dabei vergleichsweise unangetastet.

Abkürzungen

BGBI.	Bundesgesetzblatt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EVTZ	Europäischer Verbund territorialer Zusammenarbeit
LGBl.	Landesgesetzblatt
RGBl.	Reichsgesetzblatt
TGO	Tiroler Gemeindeordnung 2001
VfGH	Verfassungsgerichtshof

Anmerkungen

- 1 BGBl. Nr. 1/1930 in der Fassung BGBl. I Nr. 102/2014.
- 2 LGBl. Nr. 61/1988 in der Fassung LGBl. Nr. 61/2015.
- 3 LGBl. Nr. 36/2001 in der Fassung LGBl. Nr. 81/2015.
- 4 LGBl. Nr. 92/2001 in der Fassung LGBl. Nr. 130/2013.
- 5 Regierungsvorlage 251/15.
- 6 BGBl. Nr. 215/1959 in der Fassung BGBl. I Nr. 54/2014.
- 7 LGBl. Nr. 55/2010 in der Fassung LGBl. Nr. 149/2014.
- 8 BGBl. I Nr. 16/2013 in der Fassung BGBl. I Nr. 80/2014.
- 9 BGBl. Nr. 311/1985 in der Fassung BGBl. I Nr. 104/2014.
- 10 Verordnung des Landeshauptmannes über die Bildung von Standesamtsverbänden und die Führung derselben als zusammengeschlossene Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverbände, LGBl. Nr. 135/2013.
- 11 § 2 Abs. 2 Gemeindegewaltengesetz, LGBl. Nr. 33/1952 in der Fassung LGBl. Nr. 13/2015, § 1 Abs. 1 des Bezirkskrankenhäuser-Gemeindeverbände-Gesetzes, LGBl. Nr. 32/1984 in der Fassung LGBl. Nr. 100/2010, § 70 des Gemeindebeamten-Kranken- und Unfallfürsorgegesetzes 1998, LGBl. Nr. 98/1998 in der Fassung LGBl. Nr. 130/2013, §§ 52 bis 65 des Gemeindebeamtenengesetzes 1970, LGBl. Nr. 9/1970 in der Fassung LGBl. Nr. 31/2015, § 9 des Gemeinde-Bezügegesetzes, LGBl. Nr. 5/1972 in der Fassung LGBl. Nr. 150/2012.
- 12 Vgl. die Verordnung der Landesregierung vom 06.12.2005 über die Bildung von Planungsverbänden und deren Satzung, LGBl. Nr. 87/2005 und die Verordnung der Landesregierung vom 8.5.2007 über die Bildung des Planungsverbandes Innsbruck und Umgebung und dessen Satzung, LGBl. Nr. 29/2007.
- 13 LGBl. Nr. 56/2011 in der Fassung LGBl. Nr. 82/2015.
- 14 Vgl. dazu die Erläuterungen zur Regierungsvorlage 248/15.
- 15 Vgl. dazu im Detail die Richtlinien über die Gewährung von Finanzzuweisungen nach § 21 Abs. 9 und 10 des Finanzausgleichsgesetzes 2008, abgedruckt im Merkblatt für die Gemeinden Tirols vom Jänner 2012.
- 16 RGBl. Nr. 142/1867 in der Fassung BGBl. Nr. 684/1988.
- 17 Vgl. dazu die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 9819/1983.
- 18 Vgl. dazu aus der Vielzahl der dazu ergangenen Entscheidungen beispielsweise VfGH G 44/2014–20, V 46/2014–20 vom 23.09.2014.

Literaturverzeichnis

- Bertel, Maria (2015). Gemeindezusammenlegungen und Sachlichkeitsgebot, in: *Recht & Finanzen für Gemeinden*, 13, 22–27
- Brandmayr, Gerhard/Ludwig, Helmut (2004). *Kommentar zur Tiroler Gemeindeordnung 2001 (TGO)*, Innsbruck: Tiroler Gemeindeverband
- Bußjäger, Peter (2012). Die B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011 im Überblick, in: Bußjäger, Peter/Sonntag, Niklas (Hg.), *Gemeindekooperationen*, Wien: new academic press, 1–11
- Eberhard, Harald (2012). Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen Gemeinden, in: Bußjäger, Peter/Sonntag, Niklas (Hg.), *Gemeindekooperationen*, Wien: new academic press, 29–48
- Engl, Alice (2015). Territorial Cooperation in a Federal Framework: Austria's Involvement in European Groupings of Territorial Cooperation, in: Bischof, Günter/Karlhofer, Ferdinand (Hg.), *Austrian Federalism in Comparative Perspective*, Innsbruck: University Press, 107–127
- Gamper, Anna (2013). Verfassungsrechtliche Aspekte der Gemeindezusammenlegung in Tirol, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), *Politik in Tirol. Jahrbuch 2013*, Innsbruck/Wien/Bozen: Studienverlag, 157–177
- Hollmann, Peter (2007). Planungsverbände als neuer Weg der regionalen Raumordnung und interkommunalen Kooperation im Bundesland Tirol, in: Gamper, Anna (Hg.), *Interkommunale Zusammenarbeit und überörtliche Raumplanung in der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino*, Wien/Baden-Baden: facultas/Nomos, 17–36
- Kemptner, Anna/Sturm, Franz (2014). Interkommunale Zusammenarbeit durch Gemeindeverbände, Verwaltungsgemeinschaften und Vereinbarungen nach Art 116b B-VG, in: Pabel, Katharina (Hg.), *Das österreichische Gemeinderecht*, Wien: Manz, 1–84
- Mayer, Heinz/Kucsko-Stadlmayer, Gabriele/Stöger, Karl (2015). *Bundesverfassungsrecht*, 11. Auflage, Wien: Manz
- Zwilling, Carolin/Engl, Alice (2014). Gemeinden und grenzüberschreitende Zusammenarbeit: neue Chancen durch den Europäischen Verbund territorialer Zusammenarbeit, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hg.), *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, 311–327

Carolin Zwilling/Johanna Mitterhofer

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden in der Europaregion

Municipalities and cross-border cooperation in the European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino

Abstract This article explores the role of municipalities with regard to cross-border cooperation within the European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino. Focusing on the three case studies of (A) the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) 'European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino', (B) the Interreg Councils Wipptal, Terra Raetica and Dolomiti Live, and (C) the cross-border network 'Alpine Pearls', the authors highlight the legal, practical and strategical differences between these forms of cooperation. The central question is whether municipalities play an active role in cross-border cooperation, or if they are merely passive beneficiaries of initiatives planned and executed by actors at the regional level. An analysis of the three forms of cooperation mentioned above shows clear differences in structure, aims and composition, which define the extent to which municipalities are able to participate.

Created in 2011, the EGTC 'European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino' is a key driver of cross-border cooperation in the region. However, its unidimensional composition of members exclusively from the regional level as well as the absence of bodies composed of representatives from other levels of governance precludes municipalities from actively participating in the EGTC's planning and implementation processes. In contrast, both the Interreg Councils and the Alpine Pearls network, which is composed of municipalities, intend to strengthen border regions from the bottom up. Consequently, municipalities play a prominent role. In 2016, the Interreg Councils will be transformed into CLLD regions within the Interreg V Programme for the 2014-2020 period, further strengthening their ties to the citizens through an integral financial scheme and development strategy. Economic reasons have also convinced the Alpine Pearls network to transform its association into an EGTC, which will, in future, also be characterised by a unidimensional membership structure consisting solely of municipalities.

1. Einleitung

Bereits seit Beginn der 1990er-Jahre versucht der Begriff „Europaregion Tirol“ eine räumliche Einheit zwischen Tirol, Südtirol, dem Trentino und anfänglich Vorarlberg zu schaffen, in der die historischen Landesteile der Gefürsteten Grafschaft Tirol wieder näher zusammenrücken sollten (Pernthaler 2007, 83). Die politische, aber auch die wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit über die Staatsgrenze hinweg sollte umfassend gefördert werden (vgl. Viola 1996, 13–19). Doch infolge politischer und rechtlicher Hindernisse ließ man das „Projekt Europaregion Tirol“, das die Institutionalisierung einer dauerhaften grenzübergreifenden Kooperation beabsichtigte, ruhen (vgl. Pernthaler/Ortino 1996). Die geografische Bezeichnung der drei Landesteile als Europaregion blieb jedoch weit verbreitet, auch wenn wissenschaftlich unter „Europaregion“ ein europaweit verbreitetes Modell für grenzüberschreitende Kooperationen zu verstehen ist (vgl. Perkmann 2003).

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat stets vor dieser Bezeichnung stattgefunden, wenn auch in wechselnder Intensität, aufgrund unterschiedlicher Bedürfnisse und geregelt von unterschiedlichen Rechtsnormen (vgl. Pallaver 2013). Ein Blick auf grenzüberschreitende Kooperationen von Tiroler, Südtiroler und Trentiner Gemeinden darf sich nicht allein auf die historisch-kulturellen Elemente richten. Gerade in jüngerer Vergangenheit haben sich neue Formen entwickelt, gefördert durch neue rechtliche Möglichkeiten, die dem fortschreitenden Austausch über die Brennergrenze hinweg noch mehr Geschwindigkeit verliehen haben: von einzelfallbezogenen Kooperationen im Rahmen von Interreg-Projekten über kommunale Arbeitsgruppen bis hin zur breit angelegten Zusammenarbeit im wirtschaftlich-kulturellen Bereich innerhalb des Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ (im folgenden EVTZ „Europaregion“).

Dieser Beitrag möchte die drei Schlüsselbegriffe „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“, „Gemeinden“ und „Europaregion“ miteinander verbinden und deren Kombination kritisch hinterfragen: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf substaatlicher Ebene ist unbestritten ein weltweites Phänomen, von steigender Bedeutung in Europa (vgl. Nelles 2014, 105) und ebenso im Brennerraum (vgl. Toniatti 1996). Die Schaffung des rechtlichen Rahmens des EVTZ „Europaregion“ hat zweifelsfrei diesen Austausch noch weiter gefördert (vgl. Fink 2012). Doch welche Rolle spielt die kommunale Ebene? Liegen die Außenbeziehungen allein in der Hand der regionalen Ebene, also der autonomen Provinzen von Bozen und Trient und dem Bundesland Tirol, oder konnten Gemeinden ebenfalls Initiativen zur effizienteren

und nachhaltigeren Entwicklung von gemeinsamen Räumen über die Grenzen hinweg entwickeln? Nach einer Analyse der Rolle der Gemeinden innerhalb des EVTZ „Europaregion“ untersucht dieser Beitrag die Interreg-Räte *Dolomiti Live*, *Terra Raetica* und *Wipptal* sowie das Netzwerk der *Alpine Pearls*.

2. Der EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ als Antriebsfeder für die grenzüberschreitenden Beziehungen – aber auch für die Gemeinden?

Die Entwicklung der Zusammenarbeit über Staatsgrenzen hinweg und der damit einhergehende Bedeutungsverlust dieser Trennungslinien stehen in engem Zusammenhang mit den Phänomenen der Globalisierung und der Europäischen Integration (vgl. Nelles 2014, 105). Gerade der Blick auf die substaatliche Ebene – und hier vor allem auf die Gemeinden als kleinste Gebietskörperschaften – ist von großem Interesse, da diese besonders von der „Öffnung der Staatlichkeit“ (Engl/Woelk 2011, 2) betroffen sind. Sie erhalten im Zuge der fortschreitenden Entgrenzung des Staates eine neue Rolle im Verfassungsgefüge und neue Aufgaben und Zuständigkeiten. Innerstaatlich gilt die interkommunale Zusammenarbeit als eines der erfolgreichsten Instrumente zur Überwindung von aktuellen Krisen z. B. in den Bereichen Finanzen, Demografie und Kommunalisierung (vgl. Astner 2016). Doch auch an Außengrenzen bewährt sich die grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit zunehmend als erfolgreicher Lösungsweg bei der Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben und Problemstellungen, die beiderseits der Grenze bewältigt werden müssen (vgl. Perkmann 2003). Die innerstaatliche Dezentralisierung, die immer größere Autonomie der substaatlichen Ebene mit sich bringt, sowie der parallel stattfindende Prozess der Integration der Staaten in größere Verbände wie der Europäischen Union vertiefen das Phänomen der Entstaatlichung (vgl. Palermo 2005). Zentraler Aspekt ist die Aufwertung der Regionen und Gemeinden von ehemaliger Peripherie an den Staatsgrenzen und benachteiligten Randgebieten hin zu entscheidenden Wirtschaftsteilnehmern mit besonderer Scharnierfunktion in Grenzgebieten. Modellcharakter hat seit Jahrzehnten die Euregio an der deutsch-niederländischen Grenze (vgl. Hoffschulte 2009). Der grenzüberschreitende Kommunalverband hat sich am 8. Januar 2016 von einem eingetragenen Verein nach deutschem Recht in einen deutsch-niederländischen Zweckverband umgeändert, gerade um den niederländischen Gemeinden eine formelle Mitgliedschaft zu ermöglichen und so ihre Stellung als gleichberechtigte Partner zu stärken. Dies steht als Beispiel für die allgemeine Ten-

denz, dass die Bedeutung der verschiedenen Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit – im institutionellen Sinne wie jenen von Soft-law-Instrumenten – stetig zunimmt. Auch der Brennerraum ist hiervon nicht ausgeschlossen.

Die Intensivierung der Zusammenarbeit fand im Brennerraum bereits in den 1970er-Jahren ihren Anfang und steigerte sich schrittweise bis hin zum heutigen Rechtsraum des EVTZ (vgl. Engl/Zwilling 2013, 136). Nach anfänglich nur spontanem und informellem Austausch von Informationen erfuhren die Gemeinden erst in einem zweiten Schritt ab den 1980er-Jahren eine Aufwertung als Teilnehmer bei grenzüberschreitender Kooperation durch die völkerrechtlichen Übereinkommen des Madrider Rahmenübereinkommens von 1980 und die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung von 1985. Letztere erkennt die grenzüberschreitenden Aktivitäten erstmals als Instrument kommunaler Zusammenarbeit an (vgl. Gamper 2014). Oft standen jedoch weiterhin konkrete Probleme wie Infrastruktur oder Katastrophenschutz im Vordergrund. Die grenzüberschreitenden Beziehungen scheiterten dennoch allzu oft an den rechtlichen Schranken. Da die Verfassungs- und Verwaltungsrechtsordnungen den Handlungsspielraum vorgaben, setzte sich dieser allein aus der Schnittmenge zwischen dem österreichischen und italienischen Recht zusammen. Allein schon die unterschiedlichen Staatsformen als Bundesstaat einerseits und Regionalstaat andererseits ließen einen gemeinsamen Nenner in Bezug auf die legislativen und verwaltungsrechtlichen Zuständigkeiten eher klein ausfallen. Erst die Schaffung des EVTZ „Europaregion“ im Jahre 2011 hat aus rechtlicher Sicht effektiv die Durchlässigkeit der Staatsgrenze erhöht und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit stark gefördert (vgl. Engl 2014, 388). Diese Europaregion folgt ebenso wie jene in anderen Regionen Europas der Grundidee der Dekonstruktion von Grenzen. Der gemeinsame Raum, in welcher institutionellen und rechtlichen Form er ausgestaltet sein mag, soll staatliche, politische, wirtschaftliche, soziale und auch kulturelle Grenzen überbrücken, je nachdem, wo der konkrete Zweck einer Europaregion liegt.

Ein EVTZ ist ein unionsrechtliches Rechtsinstrument zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Regionen und Staaten, welches von der EU im Jahre 2006 durch eine Verordnung geschaffen wurde (vgl. Zwilling/Engl 2014, 313). Die Verordnung verleiht den Staaten, den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowie anderen öffentlichen Einrichtungen das Recht, in Einklang mit den jeweils geltenden Verfassungsrechtsordnungen einen grenzübergreifenden Kooperationsverband mit eigener Rechtspersönlichkeit zu gründen. Der Zweck einer solchen Einrichtung besteht darin, durch gemeinsame Projekte sowie durch eine gemeinsame Verwaltung von öffentlichen Dienstleistungen oder Infrastrukturen den

wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU zu fördern (vgl. Engl 2011). Gemäß Artikel 3 Absatz 1 lit. c EVTZ-VO können lokale Gebietskörperschaften innerhalb der Grenzen ihrer Befugnisse nach innerstaatlichem Recht Mitglieder eines EVTZ werden. Darunter sind in diesem Zusammenhang Organe mit eigener politischer Legitimität zu verstehen, die nach innerstaatlichem Recht mit einer eigenen, von der des Staates verschiedenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet sein müssen. Ob und in welchem Ausmaß eine lokale Gebietskörperschaft Mitglied werden kann, hängt allein von ihren Kompetenzen nach mitgliedstaatlichem Verfassungs- und Verwaltungsrecht ab. Als Folge dieses Verweises sind die Akteure daher von Staat zu Staat sehr verschieden – eine beabsichtigte Heterogenität und Asymmetrie, die als Grundsatzentscheidung so bereits in der EVTZ-Verordnung angelegt ist (vgl. Zwilling/Engl 2014, 315). In der Folge unterscheidet man monodimensionale EVTZ, in denen die Mitglieder nur einer verfassungsrechtlichen Ebene angehören, und multidimensionale EVTZ, in denen verschiedene Verfassungsebenen vertreten sind. Regelmäßig nehmen in EVTZ, denen Gemeinden als Gründungsmitglieder beigetreten sind, diese eine zentrale Stellung im institutionellen Gefüge ein, so vor allem in der Versammlung und dem Vorstand als den Entscheidungs- und Lenkungsorganen des Verbands. Die bisherigen Erfahrungen und Statistiken haben gezeigt, dass Gemeinden ebenso wie regionale Gebietskörperschaften dieses Rechtsinstrument auf vielfältige Weise nutzen können, um ihre Zusammenarbeit rechtlich zu institutionalisieren und gemeinsame Entwicklungsstrategien leichter zu planen und umzusetzen (vgl. Zwilling/Engl 2014, 323).

Der EVTZ „Europaregion“ ist das erste grenzüberschreitende Organ mit Rechtspersönlichkeit im Brennerraum, nachdem Italien das erste Zusatzprotokoll zum Madrider Abkommen, mit dem die Möglichkeit, derartige Organe einzurichten, geschaffen worden war, nie ratifiziert hat (vgl. Engl/Zwilling 2013, 141). Der EVTZ führt gezielt die Zusammenarbeit der 1990er-Jahre fort und lehnt sich strukturell an die Initiatoren des politischen Projektes der „Europaregion Tirol“ an: Die Initiative zur Gründung eines EVTZ geht auf den Dreierlandtag zurück. Daher ist eine Vorrangstellung der drei Gebietskörperschaften in der Struktur seiner Mitgliederzusammensetzung nicht verwunderlich: Anstatt die von der Verordnung zur Verfügung gestellte Flexibilität und Heterogenität zu nutzen, sind nur die beiden autonomen Provinzen und das Bundesland Tirol Mitglieder des Verbands. Damit fußt dieser Verband ausschließlich auf einer monodimensionalen, nämlich regionalen, Verwaltungs- und Regierungsebene, was allein nicht ungewöhnlich ist im Vergleich zu anderen Fallstudien (vgl. Engl 2014, 389). Wie auch in anderen EVTZ üblich, leiten die höchsten politischen Vertreter der Mitglieder den Verband, mithin die Landeshaupt-

leute. Die formelle Mitgliederstruktur verbietet jedoch nicht, auf andere Weise zusätzliche institutionelle Ebenen mit einzubeziehen. Durch das Einbinden von Vertretern der regionalen Parlamente (Regionalrat und Tiroler Landtag) in die Versammlung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino wird die Absicht deutlich, dass auf horizontaler Ebene institutionelle Trennungslinien überwunden werden sollen (vgl. Engl 2014, 389). Im Hinblick auf die vertikale Einbeziehung von zusätzlichen Verwaltungs- und Regierungsebenen hat sich der EVTZ „Europaregion“ jedoch gegen die Möglichkeit entschieden, etwa beratende Organe zu schaffen, wie sie andere EVTZ kennen. Anzudenken wäre hier konkret eine Bürgermeister-Konferenz wie im EVTZ „Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai“ (Engl 2014, 289 und 390) oder auch die Einbindung des Südtiroler Gemeindenverbandes oder des Rates der Gemeinden. Damit hätten Vertreter der lokalen Ebene und indirekt damit auch die einzelnen Bürgerinnen und Bürger in der Planungs- oder Entscheidungsfindungsphase der Aktivitäten des EVTZ eingebunden werden können. Abgesehen von der strikt eindimensionalen Struktur dieses EVTZ erfährt auch seine Dominanz der Exekutive zunehmend Kritik (vgl. Engl 2015). Die ebenfalls kritisierte Bürgerferne könnte jedenfalls durch eine regelmäßige Berücksichtigung der kommunalen Ebene und deren Brückenfunktion zu den Bürgerinnen und Bürgern verringert werden.

3. Die Gemeinden als aktive Gestalter, Mitläufer oder Randfiguren in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit?

3.1 Die Interreg-Räte *Dolomiti Live*, *Terra Raetica* und *Wipptal*

Aufbauend auf langjährigen Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurden in der Europaregion zwischen 2006 und 2008 die drei Interreg-Räte *Wipptal*, *Terra Raetica* und *Dolomiti Live* gegründet, um die Zusammenarbeit zwischen Österreich und Italien sowie dem Schweizer Kanton Graubünden auf lokaler Ebene zu fördern und zu stärken und um ihr einen formellen Rahmen zu geben. Die Räte verfolgen das Ziel, Entwicklungsstrategien für die jeweilige grenzüberschreitende Region auszuarbeiten, den aktiven Informations- und Erfahrungsaustausch zu fördern sowie die grenzüberschreitenden Regionen allgemein zu stärken. Dies erfolgt primär durch die Vorbereitung und Durchführung gemeinsamer Projekte, welche unter anderem mit Geldern aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) finanziert werden.

Im Sinne des *Bottom-up*-Ansatzes wird lokalen Akteuren eine zentrale Rolle zugeteilt. Dadurch soll ein Gleichgewicht zwischen Anforderungen, Strategien und Richtlinien „von oben“ (Provinz/Land, Staat, EU) und den Bedürfnissen und Ansprüchen „von unten“ (Gemeinden, Bezirksgemeinschaften, Privatsektor) hergestellt werden. Die Räte werden durch die jeweiligen Trägerorganisationen (Regionalentwicklungsorganisationen der einzelnen Regionen, das sind Bezirksgemeinschaften im Falle von Südtirol, Regionalmanagementeinrichtungen in Österreich bzw. *Gruppi di Azione Locale GAL* im Belluno) getragen und operativ unterstützt, welche das Management und sämtliche Koordinationsaufgaben wahrnehmen. Mitglieder der Räte sind neben den bestellten Vertretern dieser Organisationen zudem auch Repräsentanten der einzelnen Gebiete. Dazu gehören sowohl Vertreter der öffentlichen Körperschaften, wie etwa Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und Bezirkshauptleute, als auch Wirtschafts- und Sozialpartner.

Gemeinden sind in den Interreg-Räten auf verschiedenen Ebenen aktiv beteiligt. Als Vorstände von Regionalentwicklungseinrichtungen bzw. als Vertreter ihrer Region zählen in allen drei Interreg-Räten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zu den Mitgliedern. Prinzipiell hat jede/r Bürgermeister/-in die Möglichkeit, als Vertreter seiner Region in den jeweiligen Interreg-Rat entsandt zu werden, indem er aktiv den Wunsch an das jeweilige Regionalmanagement heranträgt. Während im Interreg-Rat *Wipptal* laut Statut alle Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der grenzüberschreitenden Region Mitglied des Rates sind, ist die Mitgliedschaft der Gemeinden in *Dolomiti Live* und *Terra Raetica* limitierter. Hier werden die einzelnen Regionen nicht von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der Gemeinden vertreten, sondern durch Repräsentantinnen und Repräsentanten der regionalen, der Provinz- oder Bezirksebene.

Im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im Interreg-Rat haben die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister die Möglichkeit, die Interessen ihrer Gemeinden aktiv zu vertreten. So nehmen sie unter anderem an der Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien für die grenzüberschreitende Region und der Erarbeitung von Kernthemen und Aktionsfeldern teil, welche den strategischen Rahmen für Projekte und andere Initiativen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im jeweiligen Gebiet bilden.

Alle Gemeinden können sich, unabhängig von ihrer Mitgliedschaft im Interreg-Rat, außerdem an der Projektvorbereitung und -umsetzung beteiligen. Vertreten durch ihre Bürgermeisterinnen und Bürgermeister können Gemeinden als Projektträger selbst Projektideen ausarbeiten und Projektanträge stellen, welche anschließend vom Interreg-Rat im Abstimmungsverfahren genehmigt oder abgelehnt wer-

den. Als Projektträger führt die Gemeinde ihre Projekte in Zusammenarbeit mit den anderen Projektpartnern durch und verteilt projektbezogene Aufträge.

Die große Anzahl von Interreg-Projekten, die von Gemeinden in Zusammenarbeit mit anderen Projektpartnern eingereicht und durchgeführt wurden, weist auf das hohe Interesse und die starke Beteiligung von Gemeinden an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hin. Besonders für Gemeinden in peripheren Grenzregionen sind diese Kooperationen von großer wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Bedeutung. In Zeiten von kommunalen Budgetkürzungen stellen EU-Finanzierungsprogramme zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine wichtige Geldquelle dar, die die Umsetzung von Projekten ermöglicht.

Allgemein sind EU-Förderprogramme allerdings mit einem großen bürokratischen Aufwand verbunden und besonders für kleinere lokale Akteure wie auch Gemeinden schwer zugänglich. Um den im Grenzraum handelnden Akteuren unbürokratisch und schnell die Möglichkeit zu geben, grenzüberschreitende Zusammenarbeit aktiv zu gestalten, wurden Kleinprojektfonds eingerichtet, die von den Interreg-Räten betreut und verwaltet werden. Sie dienen der Förderung von Maßnahmen mit Fokus auf Austausch, Begegnung und anderen gemeinsamen Aktionen mit einem Budget von bis zu 50.000 Euro, für die es zu aufwändig wäre, ein eigenes Interreg-Projekt einzureichen. Diese Kleinprojekte sollen einerseits den Einstieg der lokalen Akteure in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Projektarbeit erleichtern und anregen sowie andererseits eine breitere Einbindung der Interessenvertreter und der Bevölkerung gewährleisten. Auch hier sind Gemeinden maßgeblich beteiligt, sowohl in der Auswahl von Kleinprojekten als auch als Projektträger und -partner.

Am Beispiel des Interreg-Kleinprojektes „Kultur an der alten Brennerstraße“ des Interreg-Rats *Wipptal* lässt sich die Rolle der Gemeinden im Rat nachzeichnen. Im Rahmen des Projektes haben sich die Gemeinden Gries am Brenner (Tirol) und Brenner (Südtirol) sowie Verbände und Betriebe nördlich und südlich des Brenners zusammengeschlossen, um die Regionen und Gemeinden zwischen Gries und Gosensaß grenzüberschreitend zu vernetzen und durch den Themenweg „Alte Brennerstraße“ die Brennerregion touristisch aufzuwerten. Als Mitglieder des Interreg-Rates *Wipptal* waren die Bürgermeister der beiden Gemeinden an der Entwicklung der strategischen Ausrichtung und der Schlüsselthemen zur Zusammenarbeit der Brennerregion, wie etwa die gemeinsame Entwicklung von Angeboten zur Förderung des Tourismus, beteiligt. Das Interesse der peripheren Gemeinden Gries und Brenner, den lokalen Tourismus zu stärken und die beiden Grenzorte wiederzubeleben, führte zur Ausarbeitung des Projektantrages und zur anschließenden Umset-

zung durch die zwei Gemeinden gemeinsam mit örtlichen Chronistengruppen und Gastbetrieben und mit administrativer Unterstützung von Seiten der Regionalentwicklungseinrichtungen. In Zukunft soll das Projekt auf andere Gemeinden und Gastbetriebe ausgeweitet werden. Die Gemeinden waren also auf drei Ebenen als aktive Gestalter der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit tätig: erstens bei der Beteiligung im Interreg-Rat bei der Ausarbeitung der strategischen Kernthemen, auf deren Basis Projektanträge bewertet werden, zweitens bei der konkreten Entwicklung und Einreichung des Projektantrags und drittens bei der Umsetzung des genehmigten Projektes.

Um die Beteiligung von lokalen Akteuren an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verstärkt zu fördern, sieht das neue Interreg V Programm Italien-Österreich 2014–2020 die „Stärkung der grenzüberschreitenden Integration und Förderung der lokalen Eigenverantwortung im unmittelbaren Grenzgebiet durch integrierte grenzüberschreitende Strategien gemäß dem CLLD-Ansatz zur Förderung eines innovativen, nachhaltigen und inklusiven Wachstums“ vor. Im Sinne des *Community-Led Local Development* („Lokale Entwicklung unter der Federführung der Bevölkerung“, kurz CLLD) soll Verantwortung für die Entwicklung und Umsetzung von Strategien und Projekten vermehrt an eine lokale Partnerschaft delegiert werden, welche aus Akteuren des privaten und öffentlichen Bereichs sowie der Zivilgesellschaft besteht. Die drei Interreg-Räte der Europaregion haben sich 2015 als grenzübergreifende CLLD-Gebiete im Rahmen des Interreg V Programms Italien-Österreich beworben und Anträge zur Finanzierung von grenzübergreifenden lokalen Entwicklungsstrategien im Sinne des CLLD eingereicht. Die beabsichtigte Aufwertung gilt besonders für jene Akteure, die bisher vor allem in der Umsetzung von Projekten, der Entwicklung von Strategien und der Projektauswahl nur am Rande beteiligt waren, wie etwa Vereine und Privatpersonen. Dies stärkt auch die demokratisch-partizipative Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, was voraussichtlich auch die Rolle der Gemeinden positiv beeinflussen wird. Der bisherige Fokus auf die administrativ-politische Ebene wird auf die Bevölkerung ausgeweitet, wodurch die Initiativen der Kooperation noch gezielter auf Bedürfnisse und Ziele von Gemeinden ausgerichtet werden können und dadurch von Gemeindeverwaltung, Gemeindepolitik sowie Gemeindebevölkerung aktiv unterstützt und mitgetragen werden können.

3.2 *Alpine Pearls*: Vom grenzüberschreitenden Verein zum EVTZ

Dieses von Gemeinden initiierte und geführte grenzüberschreitende Netzwerk ist ein weiteres Beispiel für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, in der Gemeinden die aktive Rolle spielen. 17 Gemeinden aus dem gesamten Alpenbogen gründeten 2006 einen österreichischen Verein mit dem Ziel, sanfte Mobilität im Tourismus zu fördern und durch das gemeinsame Auftreten den touristischen Bekanntheitsgrad aller Mitglieder als *Alpine Pearls* zu steigern. Inzwischen ist das Netzwerk auf 25 Gemeinden angewachsen – darunter auch Gemeinden aus Südtirol, dem Trentino und Tirol. Nach acht Jahren erfolgreicher Tätigkeit als österreichischer Verein wurde 2014 in der Mitgliederversammlung die Umwandlung in einen EVTZ beschlossen. Das Genehmigungsverfahren des EVTZ ist derzeit noch nicht abgeschlossen. Die Absicht hinter dieser Entscheidung lag vor allem in den Vorteilen, die durch die Rechtspersönlichkeit des EVTZ entstehen und zur Erleichterung und Förderung der interregionalen Zusammenarbeit zwischen seinen Mitgliedern beiträgt. Als anerkanntes Instrument der Zusammenarbeit auf EU-Ebene mit Rechts- und Geschäftsfähigkeit soll der EVTZ zudem ein strategischer Schritt sein, um Förderprojekte einzureichen. Als Beispiel wird etwa das EU-Programm *Alpine Space* genannt, für das ein EVTZ als alleiniger Projektpartner für Kooperationsprojekte auftreten könnte. Zudem können auch Institutionen aus der Schweiz beteiligt sein. *Alpine Pearls* erwartet sich, durch den EVTZ die Vorreiterrolle als alpines Netzwerk für sanfte Mobilität weiter auszubauen und die Marke „Alpen“ noch stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Wie bereits im Verein, in dem jeder teilnehmende Ort eine Stimme hatte, sollen auch im EVTZ nur Gemeinden bzw. die Tourismusorganisation einer oder mehrerer Gemeinden die Mitgliedschaft erhalten. Laut Satzungsentwurf setzen sich die Organe des EVTZ ausschließlich aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden bzw. der Tourismusorganisationen von Gemeinden zusammen. Jedes Mitglied entsendet eine/n Vertreter/-in in die Mitgliederversammlung, welche unter anderem Maßnahmenpläne, strategische Leitlinien und die Geschäftsordnung ausarbeitet und genehmigt, die Mitglieder des Vorstandes wählt und über die Aufnahme neuer Mitglieder entscheidet. Jedes Mitglied hat eine Stimme. Der Vorstand des EVTZ, bestehend aus Präsident und fünf Vizepräsidenten, wird von der Mitgliederversammlung aus ihrer Mitte gewählt. Jedes Land hat das Recht, zumindest einen Vizepräsidenten zu stellen. Dem Vorstand obliegt die Leitung des EVTZ in operativer Hinsicht, er hat unter anderem die Aufgabe, Tätigkeits- und Jahresabschlussberichte zu verfassen sowie die Budgetplanung gemeinsam mit der Geschäftsführung durchzuführen. Zudem kann der Vorstand Fachkommissionen einberufen, neue Aufgabenstellungen

festlegen und Impulse für die zukünftige Entwicklung des EVTZ setzen. Die bilaterale Abstimmung von Projektideen und Strategien zwischen den Mitgliedern und sonstigen Institutionen sowie die Aufbereitung, Einreichung, Umsetzung und Abrechnung von gemeinsamen Projekten gehören damit zum Aufgabenbereich der im EVTZ aktiven Gemeinden. Dies bedeutet, dass die Interessen und Strategien von Gemeinden im Mittelpunkt dieser grenzüberschreitenden Kooperation stehen und die Ziele dementsprechend von den Mitgliedern definiert und mittels gemeinsamen Projekten umgesetzt werden. Da der EVTZ ausschließlich aus Gemeinden bzw. Tourismusvereinen der Gemeinden zusammengesetzt ist, ist die Rolle der Gemeinden als aktive Träger hier noch stärker ausgeprägt als in den Interreg-Räten. Inwiefern die Zusammenarbeit der Gemeinden innerhalb der Rechtsform des EVTZ auch langfristig erfolgreich ist, wird sich nach offizieller Gründung und Aufnahme der Tätigkeiten als EVTZ zeigen. Die langjährige Erfahrung in der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden als *Alpine Pearls* sowie die Ausrichtung des neuen EVTZ auf die Förderung eines nachhaltigen Tourismus mit Schwerpunkt auf umweltfreundlicher Mobilität lassen allerdings auf eine positive Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf lokaler Ebene im Alpenraum hoffen.

4. Fazit: Aktive Gestalter und Mitläufer, aber keine Randfiguren

Die genannten Beispiele haben verdeutlicht, dass es auch in der Europaregion verschiedenartige Möglichkeiten gibt, um grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten. Dabei wird jedoch auch deutlich, dass die kommunale Ebene nicht alle Formen für sich nutzt. Scheinbar variiert die Rolle der Gemeinden stark je nach Organisationsform. Doch zeigt ein genauerer Blick, dass vor allem Funktionalität und der konkrete Zweck ihrer Kooperation die Gemeinden leiten und für die Wahl der einen oder anderen Form sprechen. Dies bestätigt die allgemeine Annahme, dass es gerade kein perfektes Rechtsinstrument für grenzüberschreitende Zusammenarbeit gibt und die jeweiligen Ziele der beteiligten Partner in direktem Zusammenhang mit der Wahl von Form und Struktur stehen (vgl. Böttger 2009). Die Gemeinden der Europaregion lassen dadurch erkennen, dass sie sich ihrer Wahlmöglichkeiten durchaus bewusst sind und eine emanzipierte Rolle in den Mehrebenensystemen nördlich und südlich des Brenners einnehmen.

Die eindimensionale Mitgliederstruktur des EVTZ „Europaregion“ beruht auf historischen Gründen, vor allem der beabsichtigten Fortführung der bereits bestehenden Kooperation, und der von Beginn an überwiegend politisch motivierten Zu-

sammenarbeit der Landtage. Dementsprechend formuliert die Satzung den Zweck des Verbundes daher sehr weit: Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen seinen Mitgliedern und Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion. Erst in einem zweiten Schritt, nämlich bei der konkreten Umsetzung von Projekten unter dem rechtlichen Schirm des EVTZ, stellt sich die Frage, welche Projektpartner und verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Ebenen notwendig sind, um Effizienz, Qualität und Erfolg bestmöglich zu garantieren. Die kommunale Ebene bzw. einzelne Gemeinden können dann innerhalb dieser Einzelmaßnahmen zentrale Rollen einnehmen und als nicht-institutionalisierte Partner fungieren. Eine mehrdimensionale Mitgliederstruktur hätte zwar den Vorteil, kompetenzrechtliche Hürden in Mehrebenensystemen zu überwinden und so den Handlungsraum des EVTZ als solchen weiter auszugestalten. Doch können die Asymmetrien in den Organen eines EVTZ, etwa der Versammlung, auch zu schwerfälligeren Abläufen oder längeren Entscheidungsfindungsprozessen führen. Ein Vergleich der bisher gegründeten EVTZ zeigt, dass die eindimensionale Struktur bislang überwiegt. Gerade im vorliegenden Fall hätte ein institutioneller Pluralismus auch zu einem politischen Pluralismus führen können, da auf der kommunalen Ebene die Südtiroler Sprachgruppen durch ein größeres Parteienspektrum repräsentiert werden als auf regionaler Ebene. Durch die Vertreter der Gemeindeebene im EVTZ „Europaregion“ hätte man auch politische Oppositionsparteien berücksichtigen müssen.

Das europäische Rechtsinstrument zeigt sich hingegen genau dort als besonders interessant, wo die Mitglieder einen sehr spezifischen Zweck verfolgen, der den Kern ihrer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit darstellt. Die Gemeinden des Netzwerks *Alpine Pearls* haben seit 2000 zunächst aufgrund von EU-Finanzierungsprogrammen zusammengearbeitet, um nachhaltige Mobilität in Tourismusgebieten auszubauen. Sie gründeten gemeinsam die Marke der alpinen Perlen, die für Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Qualität im Tourismussektor im ganzen Alpenbogen stehen. Nach Auslaufen der EU-Förderung war 2006 eine Institutionalisierung notwendig geworden, um langfristig Integration und Kohäsion zu garantieren. Der derzeit angestrebte Übergang zu einem EVTZ dient ebenfalls allein diesem Zweck und verspricht zusätzlich, wieder leichter an EU-Förderungen teilnehmen zu können (vgl. Mentil 2015). Auch dieser EVTZ soll eine monodimensionale Mitgliederstruktur haben. Doch entspricht dies genau dem Zweck der Zusammenarbeit: nachhaltige Regionalentwicklung im alpinen Tourismus auf kommunaler Ebene und mit Schwerpunkt auf umweltfreundlicher Mobilität findet sich im Handlungsspielraum der Gemeinden. Die Umsetzung kann nur durch die Gemeinde als Erbringer von Dienstleistungen im

öffentlichen Interesse, etwa der Infrastruktur, und in enger Abstimmung mit ihren Bürgerinnen und Bürgern, den Unternehmern und Wirtschaftstreibenden im Tourismussektor erfolgen. Die gemeinsame Rechtsform als EVTZ hilft, die großen rechtlichen Unterschiede zu überwinden, denen die Gemeinden in ihren innerstaatlichen Rechtsordnungen ausgesetzt sind. Es bleibt derzeit noch abzuwarten, ob und wie die bisherigen Kooperationspartner (Ministerien, Landesdienststellen, Mobilitätsdienstleister wie DB, ÖBB, SBB etc.) in die Struktur eingebunden werden sollen.

Dass dieselbe Rechtsform in einem Fall den Kommunen den entscheidenden Erfolgsfaktor bieten soll und hingegen im anderen Fall kritiklos die kommunale Ebene ausschließt, zeigt einmal mehr, dass der Inhalt und nicht die Hülle zählt. Es wird außerdem deutlich, dass nicht mehr die Geschichte das verbindende Element und somit Triebfeder für die Kooperation nördlich und südlich des Brenners ist, sondern die wirtschaftliche Entwicklung, die sich im konkreten Alltagsleben der Einwohner widerspiegelt. Die Gemeinden handeln vorrangig zum Gemeinwohl der Bürgerinnen und Bürger und suchen nicht in erster Linie, den politischen Ansätzen der von den Landtagen geförderten Zusammenarbeit zu folgen. Die gemeinsame Form der kommunalen Kooperation folgt allein pragmatischen, strategischen Entscheidungen und ergibt sich je nach Kooperationszweck auf institutionalisierter oder vielmehr informeller Basis.

Dies unterstreichen auch die Zusammenschlüsse zu Interreg-Räten an der Staatsgrenze zwischen Österreich und Italien. Öffentlich-rechtliche und privatrechtlich organisierte Akteure schließen offizielle Partnerschaftsverträge, um in einem formalisierten Rahmen gemeinsame Interreg-Projekte zu planen, einzureichen und umzusetzen. Zur Unterstützung dieser Interreg-Projekte haben sich die jeweiligen Projektpartner eine „begleitende Assistenz in Form des Interreg-Rates [...] eingerichtet“ (Interreg-Rat *Dolomiti Live*) und somit eine Art Managementinstrument entwickelt, allein mit dem Zweck, die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Partnerschaft zu erhöhen und gebündelt jene Aufgaben zu übernehmen, die ansonsten von jedem Partner in Einzelverantwortung ausgeführt werden müssten. Ein gemeinschaftliches und daher strategisch aufeinander abgestimmtes Vorgehen erhöht die Chancen auf Finanzierung und erleichtert damit für jeden einzelnen Partner die Bewältigung der gleichgelagerten Herausforderungen. Durch die Genehmigungen ihrer Kandidatur im Rahmen des Interreg V Programms wandeln sich diese Interreg-Räte im Frühling 2016 in CLLD-Gebiete um. Damit basieren die jeweiligen Partnerschaften nicht mehr auf drittmittelfinanzierten Einzelprojekten, sondern auf einer umfassenden ganzheitlich ausgerichteten Entwicklungsstrategie für ihre jeweilige Region. Als Voraussetzung für finanzielle Beiträge haben gemäß dem CLLD-Ansatz die lokalen

Akteure und Stakeholder innerhalb jeden Interreg-Rates die auf ihre lokalen Bedürfnisse zugeschnittenen Strategien entwickelt (vgl. Hoffmann 2015). Die Entscheidung der Gemeinden, aktiv an diesen Projektpartnerschaften teilzunehmen und in einem Folgeschritt sogar die Kandidatur als CLLD-Gebiet zu unterstützen, zeigt deutlich die Zielorientiertheit und den Pragmatismus in ihrem Handeln. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist Teil des kommunalen wirtschaftlichen Handelns zur Steigerung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit und nicht (alleiniger) Selbstzweck zur Stärkung und Bewahrung gemeinsamer kultureller Werte.

Die Frage nach der Rolle der Gemeinden kann nicht für die gesamte Europa-region einheitlich beantwortet werden, da sich große geografische Unterschiede zeigen: Alle Gemeinden entlang der italienisch-österreichischen Staatsgrenze sind eindeutig aktive Gestalter ihrer grenzüberschreitenden Beziehungen. Sie nutzen erfolgreich die vorhandenen Formen (alle die Interreg-Räte und zum Teil sogar zusätzlich den Zusammenschluss zu *Alpine Pearls*), um kommunale Außenpolitik zu betreiben und ihre meist wirtschaftlich geprägten Ziele zu erreichen. Dabei lassen sie die gemeinsamen historischen und sprachlich-kulturellen Elemente, die sie miteinander verbinden, ebenfalls nicht außer Acht, auch wenn dies oft wieder wettbewerbssteigernde Wirkung haben kann und soll, etwa im Bereich Tourismusförderung. Die untersuchten Kooperationsformen EVTZ, eingetragene Vereine oder Interreg-Räte bzw. CLLD-Gebiete bieten ihnen Verbindlichkeit und Verantwortlichkeit. Diese Vorteile für die Gemeinden ergeben sich aus dem Rechtsinstrument EVTZ, da sie durch die potentielle Mehrebenenstruktur aufgrund der Mitglieder aus mehreren Verfassungsebenen ihre eigenen politischen Handlungsspielräume ausweiten können (vgl. Zwilling/Engl 2014). Doch gilt dies genauso für Interreg-Räte und jene Partnerschaften, die auf durch Drittmittelakquise motivierte Einzelfallprojekte aufbauen. Ein abgestimmtes gemeinschaftliches Handeln schafft Vertrauen durch Informationsaustausch und hilft in freiwilligen Verhandlungssystemen, die potenziell auftretenden Interessens- und Verteilungskonflikte zu überwinden. Nur so können grenzüberschreitende Beziehungen auch langfristigen Charakter annehmen, und zwar unabhängig von ihrer rechtlichen Form.

Außerhalb der Interreg-Räte ist zwischen jenen Gemeinden zu unterscheiden, die den *Alpine Pearls* angehören und auf diese Weise aktive Gestalter sind und jenen Gemeinden, die hingegen nur indirekte grenzüberschreitende Beziehungen pflegen, da sie sich im EVTZ „Europaregion“ befinden. Letztere sind eher als Mitläufer zu bezeichnen, da sie nach den oben dargestellten derzeitigen Strukturen des EVTZ institutionell nicht eingebunden werden. Jedoch entfalten die einzelnen Projekte des EVTZ direkten Einfluss auf die kommunale Ebene, hier sei etwa auf das Mobilitäts-

konzept und den Euregio-Familienpass zu verweisen. Auch wenn sie keine aktive Rolle im Entscheidungsfindungsprozess spielen und auch nicht über ein beratendes Organ wie die Bürgermeister-Konferenz angehört werden, so sind sie dennoch in der Umsetzungsphase beteiligt und übernehmen eine Brückenfunktion zu den Bürgerinnen und Bürgern als Leistungsempfänger. Darüber hinaus bieten ihnen einzelne Initiativen des EVTZ „Europaregion“ auch eine aktive Beteiligungsmöglichkeit, etwa die Teilnahme am Euregio-Kooperationspreis.

Damit wird deutlich, dass die Gemeinden der Europaregion innerhalb des Facettenreichtums der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ihre Rolle haben und diese auch wahrnehmen, sobald sie den Mehrwert für sich im wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen oder historischen Bereich erkennen. Außenstehende Beobachter und reine Randfiguren sind sie jedenfalls nicht. Die Integrationstiefe lässt sich eher auf der Bandbreite zwischen aktivem Gestalter und Mitläufer verorten.

Literaturverzeichnis

- Astner, Walter (2016). Regionale Planungsverbände – Chancen und Risiken interkommunaler Kooperation, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2016, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 73–89
- Böttger, Katrin (2009). Kooperation komplexer Grenzregionen: Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.), Jahrbuch des Föderalismus 2009, Baden-Baden: Nomos, 429–440
- Engl, Alice/Woelk, Jens (2011). Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): Vorgeschichte und Entwicklung des neuen unionsrechtlichen Instruments, in: Bußjäger, Peter/Gsodam, Christian (Hg.), Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Wien: New Academic Press, 1–45
- Engl, Alice (2011). Die Nutzung neuer Instrumente europarechtlicher Zusammenarbeit für eine engere Kooperation zwischen Nord- und Südtirol, in: Hilpold, Peter/Steinmair, Walter/Perathoner, Christoph (Hg.), Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze, Frankfurt am Main: Peter Lang, 115–156
- Engl, Alice/Zwilling, Carolin (2013). Herausforderungen für den Brennerraum: Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2013, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 133–155
- Engl, Alice (2014). Zusammenhalt und Vielfalt in Europas Grenzregionen. Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit in normativer und praktischer Dimension, Baden-Baden: Nomos
- Engl, Alice (2015). Von Kooperation zu Kohäsion. Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino als transnationaler Handlungsraum, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2015, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 125–142
- Fink, Matthias (2012). EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino als Rechtsgrundlage und Motor der territorialen Zusammenarbeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.), Jahrbuch des Föderalismus 2012, Baden-Baden: Nomos, 420–431
- Gamper, Anna (2014). Von der Charta der lokalen zur Charta der regionalen Selbstverwaltung?, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hg.), Gemeinden im Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, 177–190
- Hoffmann, Christian (2015). Über Grenzen hinweg zusammenarbeiten – Alpenregionen sind Vorbild, in: EURAC Blog About Regional Development, <http://regdev-blog.eurac.edu/ueber-grenzen-hinweg-zusammenarbeiten-alpen/> (10.02.2016)
- Hoffschulte, Heinrich (2009). Local and regional transborder cooperation in Europe: Lessons learned in the German-Dutch Euregio, in: De Villiers, Bertus (Hg.), Crossing the line: Dealing with cross-border communities, Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung Occasional Papers, 69–80
- Mentil, Karmen (2015). Sanft-mobiles Reisen: Alpine Pearls, in: Egger, Roman/Luger, Kurt (Hg.), Tourismus und mobile Freizeit: Lebensformen, Trends, Herausforderungen, Nordstedt: Book on Demand, 429–437
- Nelles, Jen/Durand, Frédéric (2014). Political rescaling and metropolitan governance in cross-border metropolitan areas of Lille and Luxembourg, in: European Urban and Regional Studies, Vol. 21, No. 1, 104–122

- Palermo, Francesco/Woelk, Jens (2005). Cross-Border Cooperation as an Indicator for Institutional Evolution of Autonomy: The Case of Trentino-South Tyrol, in: Skurbaty, Zelim Alan (Hg.), *Beyond a One-dimensional State – An Emerging Right to Autonomy?*, Boston: Martinus-Nijhoff, 277–304
- Pallaver, Günther (2013). Zwischen Kooperation und Konkurrenz – Zur Entwicklung der Beziehungen zwischen Nord- und Südtirol, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), *Politik in Tirol. Jahrbuch 2013*, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 109–132
- Perkmann, Markus (2003). Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation, in: *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, No. 2, 153–171
- Pernthaler, Peter (2007). *Die Identität Tirols in Europa*, Wien: Springer
- Pernthaler, Peter/Ortino, Sergio (Hg.) (1996). *Die Europaregion Tirol. Rechtliche Voraussetzungen und Schranken der Institutionalisierung*, Trient: Autonome Region Trentino-Südtirol
- Toniatti, Roberto (1996). Der Entwurf eines Statuts für die Europaregion, in: Pernthaler, Peter/Ortino, Sergio (Hg.), *Die Europaregion Tirol. Rechtliche Voraussetzungen und Schranken der Institutionalisierung*, Trient: Autonome Region Trentino-Südtirol, 38–52
- Viola, Marco (1996). Die Europaregion Tirol als Beispiel einer engen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft, in: Staudigl, Fritz/Fischler, Renate (Hg.), *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß*, Wien: Braumüller, 13–19
- Zwilling, Carolin/Engl, Alice (2014). Gemeinden und grenzüberschreitende Zusammenarbeit: neue Chancen durch den Europäischen Verbundes zur territorialen Zusammenarbeit, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (Hg.), *Gemeinden im Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, 311–327

Panorama

Hofmann, Rainer/Angst, Doris/Lantschner, Emma/Rautz, Günther/Rein, Detlev (Hg.) (2015). Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar. Baden-Baden/Wien/Zürich: Nomos/facultas/Dike Verlag
Rezensiert von Katharina Crepaz

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten trat am 1. Februar 1998 in Kraft und gilt als eines der Benchmark-Dokumente in der europäischen Dimension des Minderheitenschutzes (unter anderem für die Evaluierung der Minderheitenschutzstandards von Kandidatenländern im EU-Beitrittsprozess im Rahmen der „Kopenhagener Kriterien“). Mittlerweile gehören dem Rahmenübereinkommen 39 Staaten an, von vier weiteren wurde es unterzeichnet; dies unterstreicht die wichtige Rolle, die das Übereinkommen mittlerweile einnimmt. Die Herausgeber des neuen Handkommentars zum Rahmenübereinkommen (Rainer Hofmann, Doris Angst, Emma Lantschner, Günther Rautz und Detlev Rein) erkennen den Grundlagencharakter, den das Dokument und das dazugehörige Monitoringverfahren haben, und widmen dem Thema daher ein umfangreiches und detailliertes Werk. Sie stellen dabei gleich mehrere Ansprüche an ihr Buch: Zum einen soll der Vorherrschaft des Englischen, die gerade in völkerrechtlichen Texten besonders evident ist, ein deutschsprachiges Pendant, das auch für die deutschsprachigen Minderheiten selbst nutzbar ist, entgegengestellt werden.

Der Handkommentar soll aber nicht nur zum Referenzwerk für Minderheiten selbst werden, sondern auch zur Orientierung für Rechtsanwender und Behörden dienen und vom wissenschaftlichen Standpunkt aus die Besonderheiten jener föderalen Strukturen und regionalen Kompetenzverteilungen erläutern, die in der englischsprachigen Literatur häufig vernachlässigt werden. Es handelt sich also um ein ambitioniertes Projekt, welches auf unterschiedliche Rezipienten abzielt und einige bisher bestehende Lücken zum Thema, vor allem in der deutschsprachigen Literatur, schließen möchte.

Der Handkommentar beginnt mit einem allgemeinen Teil, in dem die Entwicklung des Minderheitenschutzes bis heute nachgezeichnet und das Rahmenübereinkommen in den Kontext des EU-Rechts gesetzt wird sowie aktuelle Probleme aufgezeigt werden. Gerade für Angehörige deutschsprachiger Minderheiten stellen die Beiträge von Gerhard Hafner, Daniel Thürer und Gabriel N. Toggenburg einige der wenigen deutschsprachigen, konzisen und dennoch alle wichtigen Bereiche umfassenden Einführungen und wirklichen Überblickstexte in der Thematik dar. Eine solche Quelle, in der die relevanten bisherigen Entwicklungen gesammelt und veranschaulicht sind, ist aber natürlich auch für Wissenschaftler/-innen von großem Wert.

Auf den zum Fachgebiet hinführenden Teil folgt Rainer Hofmanns Beitrag über das Rahmenübereinkommen selbst, welcher im Anschluss durch die Länderberichte über Deutschland, Österreich, die Schweiz und Italien ergänzt wird. Die Vereinigung einer europäischen sowie komparativen Perspektive stellt einen der großen Vorzüge des Buches dar und zieht sich auch als thematischer Fokus durch das Werk. Auch im Sinne einer möglichen engeren Vernetzung deutschsprachiger Minderheiten bzw. von Minderheiten, die in deutschsprachigen Staaten leben, ist ein solch vergleichender Ansatz sicher sinnvoll – durch Kenntnis der besonderen Situation anderer Minderheiten lassen sich möglicherweise Synergien finden.

Kernaufgabe neben den sehr interessanten europäischen und komparativen einführenden Sektionen ist natürlich eine detaillierte Analyse der einzelnen Artikel des Rahmenübereinkommens und ihrer Implikationen bzw. Möglichkeiten der Auslegung, verknüpft mit einem engen Praxisbezug und Beispielen aus verschiedenen Mitgliedsstaaten. Besonderes Augenmerk wird dabei den schon erwähnten Fallbeispielen Deutschland, Österreich, Schweiz und Italien (bzw. Autonome Provinz Bozen) zuteil. Der ausführliche Vergleich zwischen den vier Case Studies veranschaulicht die Entwicklungen zusätzlich und hilft, die oft sehr unterschiedlichen rechtlichen Kontexte und minderheitspolitischen Präferenzen der Länder besser zu verstehen. Dem Handkommentar kommt hier auch als sehr umfangreiche Wissenssammlung eine wichtige Rolle zu, da er ein in sich geschlossenes Überblickswerk zum Rahmenübereinkommen, aber auch ein spezifisch auf Einzelfälle eingehendes, komparatives Instrument bietet. Die Verbindung europäischer Dokumente mit den Fallstudien macht das Buch zu einem konkret anwendbaren wissenschaftlichen Begleiter, welcher sowohl allgemeines Rahmenwissen als auch länderspezifische Details kompetent und genau zu vermitteln vermag. Der Handkommentar zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten wird dem Anspruch, ein deutschsprachiges Referenzwerk zum Thema zu schaffen, durchaus gerecht; von

besonderer Relevanz und Innovation gerade aus wissenschaftlicher Sicht sind zudem die Beiträge zu den Fallstudien Deutschland, Österreich, Schweiz und Italien, die gerade ob ihrer Verschiedenheit ein breites Spektrum von praktischen Auslegungen und Anwendungsmöglichkeiten darstellen. Der Fokus auf föderale und sub-staatliche Strukturen schließt zudem wichtige Akteure in die Analyse mit ein, die bei einem rein staatlich geprägten Blickwinkel häufig außen vor gelassen werden. Durch die umfangreiche, aber doch konzise Behandlung der Thematik, die interessante Kontextualisierung im einleitenden Teil und die Verbindung von europäischer, vergleichender und föderalistischer Perspektive kann der Handkommentar als sehr interessantes Grundlagenwerk für eine Beschäftigung mit dem Rahmenübereinkommen und dem Thema Minderheitenschutz in Europa im Allgemeinen empfohlen werden.

Katharina Crepaz
Crepaz@mpisoc.mpg.de

Innerhofer, Joachim/Mayr, Sabine (2015). Mörderische Heimat. Verdrängte Lebensgeschichten jüdischer Familien in Bozen und Meran.

Bozen: Edition Raetia (Hg.: Jüdisches Museum Meran)

Rezensiert von Karl Heiden

Der Schicksalstag war der 9. September 1943, an welchem der Einmarsch der Wehrmacht in Südtirol erfolgte: „Schlagartig verloren die noch ungefähr 60 Mitglieder der jüdischen Gemeinde in Meran ihren letzten Halt. Ohne große Skrupel nutzten nicht wenige Südtiroler damals die Gelegenheit zu rascher, ungestrafter Bereicherung, zu Opportunismus und Denunziation. Für die Verfolgten wurde das von deutschen Truppen besetzte Gebiet mit seiner überwiegend deutschsprachigen Bevölkerung, die zum weitaus größten Teil von Hitler begeistert war und sich darin teilweise fanatisch zeigte, zur Mördergrube, aus der es kein Entrinnen und in der es kein Überleben gab.“ Vielleicht ist es diese Passage im Text des Buchkapitels „Rassisch verfolgt und deportiert“, die den Verlag veranlasste, dem gesamten 468-seitigen Kompendium (davon allein 60 Seiten Anmerkungen und Literaturangaben) den auffallenden Titel zu verpassen, wobei der Begriff „Heimat“ mit diesem malerischen und gesundheitsfördernden Winkel Tirols für einen „einst weltoffenen Teil der Südtiroler Gesellschaft, der sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit der Einwanderung jüdischer Ärzte und Kaufleute aus Hohenems und den östlichen Ländern der Habsburger Monarchie entfaltet hatte“, durchaus zutreffend schien und auch mit der „Heimat Diaspora“ in Einklang zu bringen war.

Begonnen hat alles, wie so oft im jüdischen Kulturbereich, mit einer wohltätigen Stiftung. Der aus Breslau zugezogene und in Meran erfolgreich tätige Arzt Raphael Hausmann hatte 1871 den familiär ursprünglich aus Bad Königswart (im sogenannten böhmischen Bäderdreieck zwischen Franzensbad, Marienbad und Karlsbad befindlich) stammenden Bankier Isaak Loew Königswarter veranlasst, das Andenken

an seinen in Meran jung verstorbenen Sohn Emil „in einem Werk der Wohltätigkeit zu bewahren“: Die Königswarter-Stiftung, ursprünglich zum Zweck der Errichtung einer Begräbnisstätte „für in Meran oder dessen nächster Umgebung sterbende israelitische Glaubensgenossen“, war damit entstanden. Zu dem Friedhof gesellten sich dank großzügiger Spenden aus der gesamten Monarchie bald ein Spital für Tuberkulose-Patienten und ein „Asyl für mittellose kranke Israeliten“ sowie weitere medizinische Einrichtungen jüdischer Ärzte, die den Ruf Merans über die Grenzen der Monarchie hinaus bekannt machten und deren Vorteile auch bekannte Zeitgenossen wie Stefan Zweig, Arthur Schnitzler, Franz Kafka oder der weißrussische Literat Perez Smolenskin, der heute in Israel als jüdischer Nationaldichter verehrt wird, zu nutzen wussten. Smolenskin vertrat in seiner in Wien erscheinenden hebräischen Zeitschrift „Haschachar“ („Die Morgenröte“) seine Vorstellungen einer politischen, wirtschaftlichen und geistigen Heimat in *Eretz Israel* (Land Israel, ein biblischer Ausdruck) und gilt dadurch als einer der Wegbereiter des politischen Zionismus. Der Eintrag zu Smolenskings Ableben in Meran erfolgte übrigens in Hohenems, dessen jüdische Gemeinde dazumal die Verwaltung der Geburts-, Heirats- und Sterbeeinträge der Königswarter-Stiftung ausübte.

Eine eigene Synagoge, die erste Tirols, erhielt Meran erst am 27. März 1901 dank der unermüdlichen Bemühungen des Landesrabbiners für Tirol und Vorarlberg, Aron Tänzer, von Hohenems aus. Damit sah die örtliche jüdische Gemeinde, die offiziell immer noch als Königswarter-Stiftung auftreten musste, endlich die drei Tätigkeitsfelder ihres Verwaltungsstatuts erfüllt:

„In ihrem Krankenasyle widmete sie sich dem Wohle armer Kranker; in ihrem Tempel suchte sie den religiösen Bedürfnissen der einheimischen und auswärtigen Israeliten zu entsprechen; auf ihrem Friedhofe bestattete sie die Verstorbenen in ritueller Weise zur letzten Ruhe.“

Die Einrichtungen der Stiftung waren somit als „idealisierte Gegenwelt des Alltags“ gleichsam ein gern aufgesuchtes gesellschaftliches Refugium für Schutzbedürftige und fügten sich in dieser Funktion in die religiösen Gebote des Judentums ein, unter denen „Wohltätigkeit oder Zedanka eine sehr wichtige zentrale Forderung“ darstellt, wie die Buchautoren erklären: Sie werde als eine gesellschaftliche Verpflichtung zur Hilfe betrachtet und beruhe auf dem Gedanken, dass Juden dazu verpflichtet seien, das, was Gott ihnen anvertraut hat, mit anderen zu teilen. Ähnliche Erklärungen zu jüdischen Bräuchen findet man in dem diesbezüglich instruktiven Buch immer wieder.

Einer der letzten Präsidenten der Stiftung vor dem 1. Weltkrieg war der nordböhmische Textilindustrielle Philipp Bauer, der nach seiner Erkrankung an Tuber-

kulose mit seiner ganzen Familie, darunter auch Sohn Otto sowie Tochter Ida (später Patientin Sigmund Freuds), nach Meran übersiedelte, wo man ja aufgrund der klimatischen Gegebenheiten auf dieses Krankheitsbild spezialisiert war. Der Gymnasiast Otto verfasste dort im Alter von zehn Jahren einen Fünffakter mit dem Titel „Napoleons Ende“ und die Buchautoren mutmaßen, dass Otto Bauers Aufenthalt in Südtirol möglicherweise „zu seiner offenen Haltung gegenüber den Nationalitäten der österreichisch-ungarischen Monarchie beigetragen hat, für die er in seiner Studie ‚Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie‘ kulturelle Autonomie forderte.“ Otto Bauer habe sich zwar geweigert, das Judentum als eine Nationalität zu betrachten, wofür er von zionistischer Seite scharfe Kritik erntete, sei aber nach seinem Exil in der Tschechoslowakei im Mai 1938 nach Paris geflüchtet, wo er am 5. Juli einem Herzinfarkt erlag: „Genau an diesem Tag erschien im Londoner ‚News Chronicle‘ sein Appell, die 300.000 österreichischen Juden zu retten.“ Die darauf folgende Konferenz von Evian war ein totaler Fehlschlag: Kein einziger der 32 teilnehmenden Staaten erklärte sich dazu bereit.

Breiten Raum nimmt in dem Buch die mit Hilfe des Jüdischen Museums Meran akribisch recherchierte Dokumentation der Lebens- und Leidenswege sowie der Berufs-, Besitz- und Wohnverhältnisse von annähernd 200 Opfern der Shoa ein, darunter auch die ursprünglich aus dem mährischen Olmütz eingewanderte Familie Langer mit dem zuletzt 1995 verstorbenen Alexander, wobei die Ausführlichkeit der genealogischen Darstellungen mitunter zu einer gewissen Unübersichtlichkeit beiträgt, was aber in den familiären gegenseitigen Beziehungen begründet sein mag.

Gegenüber „Stolpersteinen“, die mit Säure zugeschüttet, und Wandtafeln, die von Uneinsichtigen mit Farbe übersprayed werden können, ist die vorliegende gedruckte Form der Würdigung immer noch die bessere Möglichkeit, deutlich vorhandene Spuren jüdischen Lebens in der Geschichte Südtirols vor der Verdrängung und dem Vergessen zu bewahren. Selbst wenn dazu internationale Quellen und Archive bemüht werden mussten. Dafür sei dem Museum und dem Verlag nachhaltig gedankt.

Karl Heiden
paganus7@chello.at

Seit nun bald 25 Jahren stellt die Zeitschrift

Geschichte und Region/ Storia e regione

einen kritischen Orientierungs- und Bezugspunkt in der regionalgeschichtlichen Literatur dar. Mit ihrer thematisch breiten, interdisziplinären Ausrichtung und methodisch innovativen Ansätzen ist sie eine etablierte Alternative und Ergänzung zur klassischen Landesgeschichte.

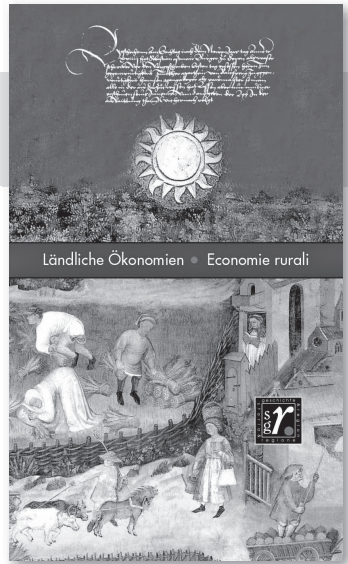
Eine Besonderheit ist die Zweisprachigkeit der Zeitschrift (deutsch-italienisch), die sich als Kontaktstelle und Scharnier zwischen der italienischen und österreichisch-deutschen Forschungslandschaft begreift.

Die Themen der nächsten Hefte

- Sonderjustiz im besetzten Italien/
Giustizia straordinaria nell'Italia occupata (1943–1945)
- Transit. Infrastrukturen und Gesellschaft in den Alpen/
Transiti. Infrastrutture e società nelle Alpi
- Faschismus, Kriege, Erinnerung/
Fascismo, guerre, memoria

Die Themen der zuletzt erschienenen Hefte

- Ländliche Ökonomien/Economie rurali
- Krieg und Geschlecht/Guerra e genere
- Jüdische Gemeinden in der Frühen Neuzeit/
Comunità ebraiche in età moderna
- Option und Erinnerung/La memoria delle opzioni
- Das Lehnswesen im Alpenraum/Vassalli e feudi nelle Alpi



Geschichte und Region/Storia e regione erscheint 2× im Jahr

Jahresabonnement: € 42,00 | sfr 53,50; **Einzelheft:** € 30,00 | sfr 38,90

(Preise inkl. MwSt., zuzügl. Versand)

Abonnementbestellung über aboservice@studienverlag.at



**Geschichte und Region
Storia e regione**

StudienVerlag

Innsbruck
Wien
Bozen

Geschichte und Region/Storia e regione

Ein Projekt der Arbeitsgruppe „Geschichte und Region/
Storia e regione“ in Verbindung mit dem Südtiroler
Landesarchiv und dem Kompetenzzentrum für Regional-
geschichte der Freien Universität Bozen

www.geschichteundregion.eu

Autorinnen und Autoren

Autori

Elisabeth Alber ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin am Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung der EURAC. Sie beschäftigt sich mit Fragen der Dezentralisierung, Minderheiten und Autonomien sowie partizipativer Demokratie in Mehrebenensystemen.

elisabeth.alber@eurac.edu

Hermann Atz, Physiker und Politikwissenschaftler, leitet seit über 20 Jahren – gemeinsam mit Helmuth Pörnbacher – das Institut für Sozialforschung und Demoskopie Apollis in Bozen. Zudem war er viele Jahre als Lehrbeauftragter für Statistik und Methodik an den Universitäten Innsbruck und Bozen tätig. Zu seinen Forschungsgebieten gehören neben der Wahlforschung die Südtiroler Gesellschaft in all ihren Facetten, aber auch Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt, Regionalentwicklung, Sozialwesen und Medien.

hermann.atz@apollis.it

Josef Bernhart, Stellvertretender Leiter des Institutes für Public Management der EURAC. Lehrtätigkeit unter anderem an der Universität Innsbruck und an der Fachhochschule Kärnten. Forschungs- und Beratungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Qualitätsmanagement, Sozialmanagement, Public Management Reformen in Italien und nachhaltige Gemeindeentwicklung.

josef.bernhart@eurac.edu

Maria Bertel, Dr., Bakk. phil., ist Universitätsassistentin am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre an der Universität Innsbruck. Jüngere Publikationen (Auswahl): Gemeindefusionen und Sachlichkeitsgebot, RFG 2015/1, 22 ff; Die Bedeutung von Transparenz in der Bürgerbeteiligung der Europaregion, in: Bußjäger/Gamper (Hg.), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion (2015) 147 ff.

maria.bertel@uibk.ac.at

Marco Brunazzo è professore associato di Scienza Politica presso l'Università degli Studi di Trento, dove insegna Politica europea e Governo locale. Ha pubblicato diversi libri e articoli su riviste nazionali e internazionali su temi relativi all'integrazione europea, alla politica italiana e alla politica trentina. È anche editorialista del "Corriere del Trentino".

marco.brunazzo@unitn.it

Peter Decarli, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Public Management der EURAC. Forschungs- und Beratungsschwerpunkte in den Bereichen öffentliches Rechnungswesen, Stadt- und Ortsmarketing, E-Government und Informations- und Kommunikationstechnologien sowie quantitative Sozialforschung.

peter.decarli@eurac.edu

Alessia Donà, nata a Trento nel 1974, è Professore associato in Scienza Politica presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento, dove insegna Analisi delle politiche pubbliche e sociali, Politiche pubbliche dell'Unione Europea e Sociologia dell'integrazione europea. Tra i suoi temi di ricerca vi sono le questioni di genere, la politica italiana, la politica e le politiche dell'Unione Europea e i processi di costruzione dei regimi internazionali per i diritti umani.

alessia.dona@unitn.it

Alice Engl ist seit 2006 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Minderheitenrecht der EURAC. Sie studierte Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck und absolvierte einen Masterlehrgang zu Europastudien an der Universität Wien. Ihre Forschung und Veröffentlichungen konzentrieren sich auf Minderheiten, Autonomien und die Kooperation zwischen Grenzregionen innerhalb der EU.

alice.engl@eurac.edu

Umberto Galmarini, professore associato di Scienza delle finanze presso l'Università degli Studi dell'Insubria, Dipartimento di Diritto, Economia e Culture. Membro del Comitato per la finanza locale della Provincia autonoma di Trento. M. A. in Economics e Ph. D. in Economics presso la University of Warwick (UK). Affiliated researcher, Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Principali interessi di ricerca: finanza locale e federalismo fiscale, gruppi di pressione e politiche pubbliche, evasione fiscale.

umberto.galmarini@uninsubria.it

Reinhold Gärtner, geb. 1955 in Steyr; Univ. Prof. am Institut für Politikwissenschaft und an der School of Education der Universität Innsbruck. Seit 1986 überdies in der Lehrerfortbildung tätig. Schwerpunkte in Forschung und Lehre: Österreichs politisches System, Rechtsextremismus und Rechtspopulismus, Politische Bildung, Erinnerungspolitik. Autor von: „Politiklexikon für junge Leute“ (2010).

reinhold.gaertner@uibk.ac.at

Esther Happacher, geb. 1965 in Brixen, studierte Italienisches Recht und Übersetzen Italienisch/Französisch an der Universität Innsbruck. Von 1991 bis 1998 war sie in der Südtiroler Landesverwaltung im Bereich Europa tätig. Seit 1998 lehrt und forscht sie an der Universität Innsbruck im Bereich Italienisches Verfassungsrecht und Südtiroler Autonomie und habilitierte sich 2010 mit einer Arbeit zu Südtirols Autonomie in Europa.

esther.happacher@uibk.ac.at

Andreas Januth, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Public Management der EURAC. Forschungs- und Beratungsschwerpunkte liegen in den Bereichen öffentliches Rechnungswesen, Sozialmanagement, Gemeindeentwicklung.

andreas.januth@eurac.edu

Ferdinand Karlhofer, geb. 1956. Studium der Politikwissenschaft und der Germanistik an der Universität Salzburg. Dr. phil. 1982, Habilitation 1995, seit 1996 außerordentlicher Universitätsprofessor. Lehrtätigkeit an den Universitäten Linz, Salzburg, New Orleans, Budapest, Bern, Innsbruck (dort seit 1984 ständige Lehrtätigkeit). 2000/01 Vorsitzender der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft. Seit 2004 Leiter des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck.

ferdinand.karlhofer@uibk.ac.at

Greta Klotz ist seit 2011 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung der EURAC. Sie hat an der Universität Innsbruck Politikwissenschaften und Geschichte studiert und dort mit einer interdisziplinären Diplomarbeit zur Performanz von rechtspopulistischen Regierungsparteien in Europa ihren Magister abgeschlossen. Sie ist Projektleiterin des internationalen Bildungsprogramms „Winter School on Federalism and Governance“ und forscht unter anderem zur Südtiroler Autonomie und zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

greta.klotz@eurac.edu

Annika Kress studierte Liberal Arts and Sciences und Rechtssoziologie an der Universität Utrecht und der Universität des Baskenlandes. Seit 2015 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Föderalismus- und Regionalismusforschung der EURAC im Themenbereich Better Governance & Institutional Innovation, Projektassistentin der „Winter School on Federalism and Governance“ und des „EURAC Federal Scholar in Residence Programmes“ sowie Lektorin für englischsprachige Publikationen.

annika.kress@eurac.edu

Valentino Liberto, nato nel 1989 in Sudtirolo, è studente di Scienze Politiche e Relazioni internazionali all'Università di Pisa. Il blogger e social media manager ha collaborato con il portale d'informazione "salto.bz" e si è occupato di comunicazione nell'ambito di campagne elettorali per il rinnovo del Parlamento europeo. Ha pubblicato articoli e saggi sul pensiero di Alexander Langer.

sudtirolo@gmail.com

Johanna Mitterhofer ist seit 2013 Wissenschaftlerin am Institut für Minderheitenrecht der EURAC. Studium der Sozialanthropologie an den Universitäten von Cambridge (B. A.) und Durham, UK (M. A.). Ihre Forschungsschwerpunkte sind alte und neue Minderheiten, inklusive Erinnerungskulturen und Grenzen.

johanna.mitterhofer@eurac.edu

Günther Pallaver, Professor of Political Science, University of Innsbruck (Austria). Born in Bozen/Bolzano, Doctor of Philosophy (Ph. D.) and Doctor of Civil and Canon Law (J. U. D.), he studied in Innsbruck, Salzburg, Vienna, Verona and London. 1991 state examination of journalism in Rome, 1989-1995 journalist. Since 1995 teaching at the Innsbruck School of Political Science and Sociology. President of the South Tyrolean Political Science Association. Research fields: comparative politics, political communication, federalism, ethnic minorities and (ethno)regional parties.

guenther.pallaver@uibk.ac.at

Sara Parolari, ricercatrice dell'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'EURAC.

sara.parolari@eurac.edu

Gracy Pelacani è attualmente Visiting professor presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Pompeu Fabra di Barcellona e docente a contratto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento. Ha ottenuto il suo dottorato di ricerca/doctor europaeus nel 2015 discutendo una tesi dal titolo: Question of status in the European Union. The space between immigration and citizenship. I suoi temi di interesse sono la disciplina dell'immigrazione e della cittadinanza nei rapporti tra ordinamenti.

gracy.pelacani@gmail.com

Elisabeth Peterlini, 1989 in Bozen geboren; begann 2008 nach der Matura am Pädagogischen Gymnasium in Bozen das Studium der Integrierten Rechtswissenschaften – Italienisches Recht an der Leopold-Franzens-Universität in Innsbruck. Nach einem Auslandssemester an der Università degli Studi di Genova schloss sie ihr Studium im Frühjahr 2013 ab. Anschließend hat sie das Praktikum zur Rechtsanwaltsanwärterin absolviert und seit Herbst 2015 arbeitet sie als Rechtsanwältin in einer Kanzlei in Bozen.

p.elisabeth@live.de

Kurt Promberger, Professor für Betriebswirtschaftslehre und Leiter des Lehr- und Forschungsbereichs für Verwaltungsmanagement, E-Government und Public Governance am Institut für Strategisches Management, Marketing und Tourismus der Universität Innsbruck, sowie Leiter des Institutes für Public Management der EURAC. Forschungs- und Beratungsschwerpunkte in den Bereichen Internationale Public Management Reformen, Controlling, Rechnungswesen, Gemeindeentwicklung, Qualitäts- und Umweltmanagement sowie nachhaltiges Wirtschaften.

kurt.promberger@uibk.ac.at

Kludia Resch, Jahrgang 1969, lebt in Meran. Studium der Politikwissenschaften in Innsbruck und Loughborough (UK), Master zum Genossenschaftswesen in Bologna. Arbeitserfahrungen bei den Grünen Südtirols, im Landesdienst, im Genossenschaftswesen und im Sozialbereich. Derzeit Direktorin des Thalgunterhauses in Algund. Politische Tätigkeiten in verschiedenen Fraueninitiativen, von 2000 bis 2008 Gemeinderätin der Grünen in Meran, heute engagiert in Sozialgenossenschaften und im Fairen Handel.

kludia.resch@rolmail.net

Niklas Sonntag, Studium der Rechts- und Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck, Tätigkeit am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre und im Amt der Tiroler Landesregierung; Veröffentlichungen und Vortragstätigkeit zum österreichischen Verfassungs- und Gemeinderecht. Redaktionsassistent beim Europäischen Journal für Minderheitenfragen, seit 2012 Institutsassistent am Institut für Föderalismus in Innsbruck.

niklas.sonntag@foederalismus.at

Martina Trettel, ricercatrice dell'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'EURAC.

martina.trettel@eurac.edu

Alice Valdesalici, ricercatrice dell'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'EURAC.

alice.valdesalici@eurac.edu

Verena Wisthaler, Forscherin am Institut für Minderheitenrecht der EURAC und Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen der Universität Leicester (UK). Beschäftigt sich vor allem mit den Themen Migration und Integration, mit Schwerpunkt auf lokale und regionale Integrationsansätze sowie dem Vergleich von Integrationspolitiken in Südtirol, Schottland, Baskenland, Korsika und Wales.

verena.wisthaler@eurac.edu

Carolyn Zwillling, seit 2003 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung der EURAC. Studium der Rechtswissenschaften in Trier, Trient, am International Training Center der ILO in Turin und an der Verwaltungshochschule Speyer; Zweites Juristisches Staatsexamen in Rheinland-Pfalz. Forschung und Veröffentlichungen zu vergleichendem Verfassungsrecht und Europarecht sowie im Besonderen zur Südtiroler Autonomie.

carolin.zwillling@eurac.edu

Jahresthema 2016:

Die Gemeinden der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino

**Partizipation, Zusammenarbeit, Finanzierung.
Ein Vergleich.**

- Neues Erscheinungsbild
- Deutsche und italienische Beiträge mit englischen Abstracts
- Fokus auf den Vergleich von Südtirol mit Trentino, Tirol und Bayern
- Erscheint jährlich

Tema 2016:

I comuni dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino

**Partecipazione, collaborazione, finanziamento.
Un confronto.**

- Nuova veste grafica
- Contributi in lingua italiana e tedesca con abstracts in lingua inglese
- Pubblicazione focalizzata sul confronto dell'Alto Adige con il Trentino, il Tirolo e la Baviera
- Uscita annuale



Neuabonnenten bekommen alle Ausgaben von POLITIKA als PDF-Download gratis dazu!

Jahresabo (inkl. Porto und Verpackung): Euro 19,90. Einzelhefte kosten Euro 24,90 und sind in jeder guten Buchhandlung erhältlich.

Per i nuovi abbonati, in omaggio tutti i numeri di POLITIKA in versione PDF!

Abbonamento annuale (spedizione inclusa): 19,90 euro. I singoli numeri sono disponibili nelle migliori librerie al prezzo di 24,90 euro.

Edition
RAETIA info@raetia.com

Mehr Informationen unter: www.politika.bz.it und www.raetia.com
Per ulteriori informazioni: www.politika.bz.it e www.raetia.com

