

Elisabeth Alber  
Alice Engl  
Günther Pallaver

# **POLITIKA 2018**



Elisabeth Alber  
Alice Engl  
Günther Pallaver

# POLITIKA 2018

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

## **Autonomiekonvent und Consulta**

Die Reform des Autonomiestatuts der Region

Trentino-Alto Adige/Südtirol: partizipative Prozesse  
im Vergleich

## **Convenzione sull'Autonomia e Consulta**

La riforma dello Statuto d'autonomia della Regione

Trentino-Alto Adige/Südtirol: processi partecipativi  
a confronto

Mit freundlicher Unterstützung der Abteilungen Deutsche, Italienische und Ladinische Kultur in der Südtiroler Landesregierung sowie der Stiftung Südtiroler Sparkasse.

Publicato con il contributo della Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – dipartimenti Cultura italiana, tedesca e ladina – e della Fondazione Cassa di Risparmio di Bolzano.

AUTONOME  
PROVINZ  
BOZEN  
SÜDTIROL



PROVINCIA  
AUTONOMA  
DI BOLZANO  
ALTO ADIGE



© politika, Bozen 2018

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

Druckvorstufe | Prestampa | Prestampa: Typoplus

Druck | Stampa | Stampa: Tezzele by Esperia, Lavis

ISBN 978-88-7283-632-3

[www.raetia.com](http://www.raetia.com)

[www.politika.bz.it](http://www.politika.bz.it)

**Editorial**

*Elisabeth Alber/Alice Engl/Günther Pallaver* \_\_\_\_\_ 9

**Essay: Kritische Bewertung des Jahres 2017**

**Saggio: Valutazione critica dell'anno 2017**

*Andrej Werth*: Pius Leitner geht, Wolf und Doppelpass kommen:  
Das politische Jahr 2017 in Streiflichtern  
Fuori Pius Leitner, dentro il lupo e il doppio passaporto:  
Panoramica degli eventi politici dell'anno 2017 \_\_\_\_\_ 21

**Autonomiekonvent und Consulta – Die Reform des**

**Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol.**

**Partizipative Prozesse im Vergleich**

**Convenzione sull'Autonomia e Consulta – La riforma dello**

**Statuto d'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige.**

**Processi partecipativi a confronto**

**Teil 1: Politische, rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen**

**Parte 1: Contesto politico, giuridico ed istituzionale**

*Elisabeth Alber*: Autonomiekonvent und Consulta im internationalen  
und nationalen Vergleich: Verfahren, Gremien, Praxis \_\_\_\_\_ 57

*Jennifer Murphy*: Il gemello “diverso.” La Consulta per la riforma  
dello Statuto in Trentino \_\_\_\_\_ 87

*Alice Engl/Günther Pallaver*: Dynamiken der Entscheidungsfindungs-  
prozesse zwischen Konsens und Dissens \_\_\_\_\_ 103

## **Teil 2: Die Rezeption der Prozesse und Policy-Analysen**

### **Parte 2: Il recepimento dei processi e analisi delle politiche**

<i>Marc Röggl</i> : Der Autonomiekonvent und die Rolle der Medien: Die Dauerbrenner der Berichterstattung und deren Auswirkungen auf den Prozess _____	115
<i>Roberto Colletti</i> : Verso il terzo statuto. L'Adige, Corriere del Trentino e Trentino: articoli di cronaca ed interventi _____	135
<i>Barbara Poggio/Anna Simonati</i> : La Consulta trentina per la riforma dello Statuto regionale ed il processo partecipativo _____	149
<i>Günther Pallaver</i> : Selbstbestimmung und politische Symbolik _____	161
<i>Sara Parolari</i> : Il futuro dell'ente regionale come chiave di volta della riforma dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol _____	179
<i>Werner Pescosta</i> : I ladini nelle proposte di riforma dello Statuto d'autonomia _____	189
<i>Martina Trettel/Alice Valdesalici</i> : L'autonomia finanziaria alla prova della democrazia partecipativa nelle Province autonome di Trento e Bolzano _____	211
<i>Michele Buonerba</i> : Riforma dello Statuto regionale: da un errore di metodo all'esclusione delle sfide sociali del futuro – una riflessione _____	227
<i>Alice Engl</i> : Europaregion und Autonomiereform: Ein Euregio-spezifisches Teilbild als Abbild für die Debatten im Konvent der 33 und in der Consulta _____	235

## Panorama

- Guido Denicolò/Günther Pallaver*: Doppelstaatsbürgerschaft für Südtirolerinnen und Südtiroler: Verzicht auf Alleingänge \_\_\_\_\_ 255
- Melanie Plangger*: Territoriale Vielfalt in europäischer Einheit: Möglichkeiten für Regionen in der EU-Alpenraumstrategie \_\_\_\_\_ 281
- Marion Wieser*: Donald Trump und die religiöse Rechte – Eine (un)mögliche Zweckallianz \_\_\_\_\_ 303
- Jörg Becker*: Drei Romane über Journalismus und Geld \_\_\_\_\_ 325
- Rezension von *Karl Heiden*: Pelinka, Anton (2017), Die gescheiterte Republik. Kultur und Politik in Österreich 1918–1938, Böhlau Verlag: Wien/Köln/Weimar, 319 Seiten \_\_\_\_\_ 348
- Rezension von *Simon Blaas*: Abels, Gabriele/Eppler, Annegret (2015) (eds.): Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era (Foster Europe – International Studies Series, Vol. 3), Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 375 pp. \_\_\_\_\_ 350

## Politische Persönlichkeit des Jahres

- Personaggio politico dell'anno** \_\_\_\_\_ 354
- Andrea Carlà*: Personalità politica dell'anno: Hannes Obermair e il processo di storicizzazione dei monumenti fascisti \_\_\_\_\_ 356
- Begründung der Jury – Motivazioni della giuria  
Motivazioni dla giuria – The jury's motivation \_\_\_\_\_ 364

## Autorinnen und Autoren

- Autori** \_\_\_\_\_ 372

## Editorial



## **Ikarus mit Fallschirm.**

### **Autonomiereform in Südtirol und im Trentino im Vergleich**

Politika18 beschäftigt sich mit den Arbeiten zur Reform des Autonomiestatuts. Dazu haben Bozen und Trient jeweils unabhängig voneinander konsultative Organe eingesetzt, den Autonomiekonvent in Südtirol und die Consulta in Trient. Die Ergebnisse der Beratungen sind den jeweiligen Landtagen übermittelt worden, die darüber eine Entscheidung treffen und einen gemeinsamen Entwurf in den Regionalrat einbringen sollten. Der Vorschlag des Regionalrates müsste sodann an das italienische Parlament übermittelt werden, das die Revision des Autonomiestatuts mit qualifizierter Mehrheit nach den Regeln der Verfassungsrevision gemäß Artikel 138 der italienischen Verfassung verabschieden müsste.

Über die Notwendigkeit, das Autonomiestatut von 1972 zu reformieren, sind sich Wissenschaft und Politik schon seit langem einig. Bei der Einsetzung des Autonomiekonvents und der Consulta im Jahr 2016 schien das *constitutional momentum* gegeben. Ein solches Momentum bezeichnet jenen, vom gewöhnlichen Gang der Politik abweichenden Augenblick, in dem eine Neuorientierung stattfindet und in dem somit auch eine Verfassungsreform möglich ist, die von der Bürgerschaft mitgetragen wird.

Dieses Momentum scheint durch das Hereinbrechen von zwei „Augenblicken“ schon wieder verflogen zu sein. Die erste Einbremsung erfolgte durch die Ablehnung der italienischen Verfassungsreform am 4. Dezember 2016, die zweite mit dem Wahlsieg des Mitte-rechts-Bündnisses bei den Parlamentswahlen am 4. März 2018 im Trentino. Beide Wahlergebnisse haben den Reformschub, der von den Mittel-links-Koalitionen auf staatlicher und regionaler Ebene eingeleitet worden war, stark eingebremst. Unter diesen neuen Rahmenbedingungen ist der Ausgang der Reform des Autonomiestatuts optimistisch betrachtet offen, pessimistisch gesehen zum Scheitern verurteilt.

Der offene Ausgang hindert uns nicht, das angewandte deliberative Verfahren sowie die Entscheidungsprozesse und Ergebnisse von Autonomiekonvent und Consulta vergleichend zu analysieren. Der Vergleich bringt wichtige Erkenntniswerte. Das betrifft beispielsweise die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Reformprozess wie die verschiedenen diskutierten Themen bis hin zur Beobachtung, dass Bozen

und Trient auch ganz unterschiedliche Fragen als besonders relevant angesehen haben, wie die Selbstbestimmung im Autonomiekonvent, oder als irrelevant gar nicht auf die Tagesordnung gesetzt haben, wie etwa die Dimension des Sozialen und der Arbeit in der Consulta.

Als besonders aufschlussreich erschien uns, das Verfahren zu analysieren, mit dem partizipativ die Reforminhalte bestimmt wurden. Hier gibt es deutliche Unterschiede zwischen Bozen und Trient (Elisabeth Alber, Jennifer Murphy, Alice Engl/Günther Pallaver). Und genauso wie beim deliberativen Verfahren gab es auch Unterschiede bei der medialen Rezeption der Reformarbeiten (Marc Röggl, Roberto Colletti) und im Hinblick auf Organisation und Ergebnisse der Partizipationsphase (Barbara Poggio und Anna Simonati analysieren für das Trentino; Harald Knoflach tat dies für die partizipativen Elemente Open-Space-Veranstaltungen, Vereinsworkshops und Zukunftswerkstatt schon in der letztjährigen Politika). Es folgen eine Reihe von Policy-Analysen, die, wo es möglich war, vergleichend erfolgen. Es geht um Fragen rund um die Selbstbestimmung (Günther Pallaver), die Zukunft der Region (Sara Parolari), die Ladinern in beiden Provinzen (Werner Pescosta), die Ausgestaltung der Fiskal- und Finanzautonomie (Martina Trettel/Alice Valdesalici), um die Weiterentwicklung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (Alice Engl) sowie um Wirtschaft, Soziales und Arbeit (Michele Buonerba).

Außerhalb des Jahresthemas setzt sich Melanie Plangger mit der Makroregion Alpen (EUSALP) auseinander, Guido Denicò und Günther Pallaver beschäftigen sich mit rechtspolitischen Problemen hinsichtlich des Vorhabens einer Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an Südtirolerinnen und Südtiroler, Marion Wieser geht dem Einfluss der religiösen Rechten auf die amerikanische Politik nach und Jörg Becker setzt sich anhand von drei Romanen mit dem Verhältnis zwischen Journalismus und Geld auseinander. Schließlich präsentiert Andrea Carlà den Historiker Hannes Obermair, der von der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft zur Persönlichkeit des Jahres 2017 gewählt worden ist.

Noch ein Hinweis in eigener Sache: Wir möchten unsere Leserinnen und Leser auf unser neues Paket hinweisen, das ein Abonnement des Politika Jahrbuchs und die Mitgliedschaft in der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft zu einem vergünstigten Preis umfasst. Wir hoffen auf diesem Weg, Abonentinnen und Abonnenten sowie Mitglieder zu gewinnen, um den Fortbestand der Gesellschaft und des Jahrbuchs zu sichern und weiterhin einen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Forschung in Südtirol zu leisten, politikwissenschaftliche Forschungsergebnisse mit Südtirolbezug zu veröffentlichen und die Wahrnehmung der Politikwissenschaft in der Öffentlichkeit zu fördern. Selbstverständlich kann Politika auch ohne Mitgliedschaft abon-

niert werden. Nähere Informationen gibt es auf unserer Homepage unter der Rubrik „Aktuelles“ (<http://www.politika.bz.it/aktuelles.html>) oder über [info@politika.bz.it](mailto:info@politika.bz.it).

Die Herausgeberinnen und der Herausgeber bedanken sich bei allen Autorinnen und Autoren, die die Veröffentlichung des Jahrbuchs 2018 ermöglicht haben. Unser Dank geht weiters an Elena Chiocchetti, Annika Kreß, Petra Malfertheiner, Jürgen Runggaldier, Isabella Stanizzi und Maria Tischler, die unterstützend zur Hilfe standen. Dem Verlag Raetia wie auch allen Subventionsgebern ein Dankeschön für die gute Zusammenarbeit. Ohne deren Hilfe könnte das Jahrbuch nicht erscheinen.

*Elisabeth Alber, Alice Engl, Günther Pallaver*



## Icaro con il paracadute.

### Riforma dell'autonomia in Alto Adige e in Trentino a confronto

Il tema al centro di Politika<sup>18</sup> sono i lavori per la riforma dello Statuto di autonomia, per cui le Province di Bolzano e Trento hanno costituito due organi consultivi indipendenti l'uno dall'altro, la Convenzione sull'Autonomia in Alto Adige e la Consulta in Trentino. I risultati delle consultazioni sono stati trasmessi ai rispettivi Consigli provinciali, che sono chiamati ad assumere una decisione in materia e a presentare una bozza condivisa in Consiglio regionale. La proposta del Consiglio regionale dovrebbe poi essere inviata al Parlamento, a cui spetta il compito di approvare la revisione dello Statuto di autonomia a maggioranza qualificata e secondo il procedimento previsto all'art. 138 della Costituzione per le riforme costituzionali.

Sulla necessità di una riforma dello Statuto del 1972 si concorda già da tempo, sia a livello accademico sia politico. All'atto della costituzione della Convenzione sull'Autonomia e della Consulta nel 2016 sembrava che fosse giunto il momento giusto per una spinta riformista, un *constitutional momentum*. Il termine indica un momento storico in cui avviene un cambio di orientamento rispetto al normale corso della politica e dunque rappresenta un'occasione di possibile riforma della Costituzione che sia condivisa dalla popolazione.

L'occasione sembra tuttavia essere già sfumata in seguito a due avvenimenti: un primo freno alla riforma venne posto dal rigetto della proposta di riforma costituzionale il 4 dicembre 2016, un secondo dalla vittoria della coalizione di centrodestra alle elezioni politiche del 4 marzo 2018 in Trentino. Entrambi i risultati elettorali hanno frenato notevolmente la spinta riformista data dal centrosinistra a livello nazionale e regionale. A fronte di questo nuovo contesto, l'esito del processo di riforma dello Statuto di autonomia resta, in una visione ottimista, quantomeno aperto, ma destinato al fallimento in una visione più pessimista.

L'esito incerto del processo non impedisce di analizzare i processi deliberativi e decisionali in sé nonché di confrontare i risultati ottenuti dalla Convenzione sull'Autonomia e dalla Consulta. Il confronto porta a importanti considerazioni, ad esempio sulla partecipazione della società civile al processo di riforma, sulle diverse tematiche portate in discussione e sul fatto che Trento e Bolzano abbiano considerato particolarmente rilevanti questioni anche molto diverse tra loro, come l'autodeterminazione

in seno alla Convenzione sull'Autonomia, o al contrario ignorato determinate tematiche, quali la dimensione sociale e occupazionale all'interno della Consulta.

L'analisi del processo partecipativo tramite il quale sono stati determinati i contenuti della riforma dello Statuto ci sembra particolarmente significativa. Si evidenziano notevoli differenze tra Trento e Bolzano (Elisabeth Alber, Jennifer Murphy, Alice Engl/Günther Pallaver). Così come per il processo partecipativo, ci sono state divergenze nel trattamento mediatico dei lavori di riforma (Marc Röggl, Roberto Colletti) nonché nell'organizzazione e nei risultati della fase partecipativa (Barbara Poggio e Anna Simonati illustrano la situazione in Trentino; degli eventi open space, dei workshop per le associazioni e del laboratorio sul futuro quali elementi partecipativi in Alto Adige aveva già trattato Harald Knoflach nell'edizione precedente di *Politika*). Seguono una serie di analisi delle politiche che, ove possibile, avvengono in chiave comparativa. Si illustrano le questioni legate all'autodeterminazione (Günther Pallaver), al futuro della Regione (Sara Parolari), alla popolazione ladina in entrambe le province (Werner Pescosta), alle forme di autonomia fiscale e finanziaria (Martina Trettel/Alice Valdesalici), allo sviluppo dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino (Alice Engl) nonché agli aspetti economici, sociali e occupazionali (Michele Buonerba).

Altri contributi non sono incentrati sul tema dell'edizione 2018: Melanie Planger tratta la macroregione alpina (EUSALP), Guido Denicolò e Günther Pallaver si occupano di questioni di natura giuridico-politica legate al progetto di concedere la cittadinanza austriaca alla popolazione altoatesina, Marion Wieser analizza l'influenza della destra religiosa sulla politica americana e Jörg Becker affronta il rapporto tra giornalismo e denaro basandosi su tre romanzi. Infine, Andrea Carlà presenta lo storico Hannes Obermair, eletto personaggio dell'anno 2017 dalla Società di Scienza Politica dell'Alto Adige.

Un'ultima informazione che ci riguarda strettamente: vorremmo presentare il nuovo pacchetto combinato che comprende l'abbonamento all'annuario e la quota associativa alla Società di Scienza Politica dell'Alto Adige a un prezzo ridotto. In questo modo speriamo di ampliare il numero di persone abbonate e associate per garantire continuità alla società e all'annuario anche in futuro, continuando così a contribuire alla ricerca nell'ambito delle scienze politiche in Alto Adige, a pubblicare i risultati scientifici rilevanti per il territorio altoatesino e a sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza delle scienze politiche. Naturalmente continua ad essere possibile abbonarsi a *Politika* senza associarsi. Per ulteriori informazioni consultare la sezione "Attualità" del sito web ([http://www.politika.bz.it/aktuelles\\_it.html](http://www.politika.bz.it/aktuelles_it.html)) oppure contattare [info@politika.bz.it](mailto:info@politika.bz.it).

Le curatrici ed il curatore ringraziano tutte le autrici e gli autori che hanno reso possibile la pubblicazione dell'annuario del 2018. Si ringraziano inoltre Elena Chiocchetti, Annika Kreß, Petra Malfertheiner, Jürgen Runggaldier, Isabella Stanizzi e Maria Tischler per il loro contributo. I nostri ringraziamenti vanno infine anche alla casa editrice Raetia e a tutti i finanziatori per l'ottima collaborazione. Senza il loro supporto l'annuario non vedrebbe la luce.

*Elisabeth Alber, Alice Engl, Günther Pallaver*





## **Ikarus cun paracadut.**

### **Reforma dla autonomia te Südtirol y tl Trentin, n cunfront**

Politika<sup>18</sup> se dà ju cun la reforma dl statut d'autonomia. A chësc fin à Bulsan y Trënt nciarià uniun per si cont n organn consultif, la Cunvenzion te Südtirol y la Consulta a Trënt. I resultac dla cunsultazions ti ie unic mandei ai Cunsëies provinziei respetifs che à da tò na dezijion n chësc cont y da purté pona deberieda una na pruposta tl Cunsëi regiunel. La pruposta dl Cunsëi regiunel à daldò da unì mandeda al Parlamënt talian, che messerà dé pro la revijion dl statut d'autonomia cun maiuranza cualificheda y aldò dla regules ududes dant per la reforma costituzionela dal articul 138 dla Costituzion.

Scienza y politica ie bele da giut a una, che la va de bujën de fé na reforma dl statut d'autonomia dl 1972. Cun la istituzion dla Cunvenzion y dla Consulta àn ratà che l *constitutional momentum* fosse danman. N tel mumënt vën definì chël, che se desferenzieia dal lëur dla politica da uni di, te chël che l vën a se l dé n orientamënt nuef y te chël che l ie nce mesun refurmé la costituzion.

Depierpul che chisc doi mumënc ie unic a se l dé, iesi nce bele passei. N prim iede ie chisc pruzesc unic fermei su do che la reforma costituzionela ne n'ie nia unida azeteda ai 4 de dezëMBER dl 2016, n segundo iede cun la devënta dla coalizion de zënter-man drëta pra la veles dl parlamënt ai 4 de merz dl 2018 tl Trentin. Tramedoi resultac de vela à sarà ite dassënn la reformes nviedes via dala coalizion de zënter-man ciancia a livel statel y regiunel. Sot a chësta situazions nueves ie l resultat dla reforma dl statut de autonomia, da n pont d'ududa otimistich, mo daviert, da n pont d'ududa pessimistich, destinà a tumé tl'ega.

Nce sce l resultat ie daviert, pudons mpo analisé y cunfrunté sibe l pruzedimënt deliberatif aplicà coche nce i resultac dla Cunvenzion cun chëi dla Consulta. L cunfront porta a lum nuzions mpurtantes. Chësc reverda per ejëmpl la partezipazion dla jënt al pruzes de reforma, i argumënc defrënc tratei coche nce la cunstatazion che Bulsan y Trënt à giudicà cërta dumandes te na maniera bëndebò defrënta coche particularmënter relevantes, mé per n di la autodeterminazion tla Cunvenzion, o irilevantes y perchël nianca no metudes sun l orden dl di, coche magari la dimenscion dl soziel y dl lëur tla Consulta.

L nes savova scialdi nformatif analisé la metoda coche l ie unì cris ora, te na maniera partezipativa, i cuntenuc dla reforma. Tlo iel defrënzes tleres danter Bulsan y

Trënt (Elisabeth Alber, Jennifer Murphy, Alice Engl/Günther Pallaver). Y avisa co-che pra l pruzedimënt deliberatif iel stat defrënzes nce tla rezezion mediela di lëures dla reforma (Marc Röggl, Roberto Colletti) y n cont de urganisazion y resultac dla fasa de partezipazion (Barbara Poggio y Anna Simonati analisea chësc per l Trentin; Harald Knoflach l ova bele fat tla Politika dl ann passà per i elemënc partezipatifs dla manifestazions open space, per i workshop per la urganisazions y i lëuratueresc sun l daunì). L vën do na lingia de analises de *policy*, che vën fates, tan inant che l ie mesun, les metan a cunfront. La se trata de dumandes ntëur la autodeterminazion (Günther Pallaver), l daunì dla region (Sara Parolari), i ladins te tramedoi provinzies (Werner Pescosta), l cuntenut dl'autonomia fischela y finanziaela (Martina Trettel/Alice Valdesalici), l svilup dla europaregion Tirol-Südtirol-Trentin (Alice Engl), co-che nce l'ecumonia, l soziel y l lëur (Michele Buonerba).

Sciche cuntribut ora dl tema dl ann se dà ju Melanie Plangger cun la macroregion dla Elpes (EUSALP), Guido Denicolò y Günther Pallaver cun problematiches de politica giuridica n cont de ti dé la zitadinanza austriaca a sudtirolesc y sudtirolejes, Marion Wieser ti va do al nflus di dërc religëusc sun la politica americana y Jörg Becker analisea, sun la basa de trëi romans, la relazion danter journalism y scioldi. Per finé via prejënta Andrea Carlà l storich Hannes Obermair, che ie unì cris ora dala Sozietà de Scienza Politica de Südtirol coche persunalità politica dl ann 2017.

Mo na nformazion sun nëus: ulon fé al savëi a nosta letëures y nosc letëures che piton n pachetl nuef a miëur priesc metù adum da n abunamënt al anuer Politika y dal cuntribut de cumëmbër dla Sozietà de Scienza Politica de Südtirol. A chësta maniera sperons de abiné ca abunëntes y abunënc coche nce cumëmbres y cumëmbri, per assecuré l daunì dla Sozietà y dl anuer y de pudëi dé nce tl daunì n cuntribut ala nrescida tla scienzes politiches te Südtirol, de publiché cuntribuc politich-scientifics che à da n fé cun Südtirol y de sustenì la vijibeltà dla scienza politica danter l publich. Sambën possen se abuné a Politika nce zënza diventé cumëmbër. Nformazions pluavisa iel da abiné sun nosta plata internet tla rubrica “atuel” (<http://www.politika.bz.it/aktuelles.html>) o ti scrijan a [info@politika.bz.it](mailto:info@politika.bz.it).

I editëures y la editëures rengrazia duta Ia autëures y duc i autëures che à purtà pro che la publicazion dl anuer 2018 vënie a se l dé. Sention gra nce a Elena Chiocchetti, Annika Kreß, Petra Malferttheiner, Jürgen Runggaldier, Isabella Stanizzi y Maria Tischler per si aiut. Rengrazion per la bona culaburazion l editëur Raetia y duc chëi che à dat n cuntribut finanziael. Zënza si aiut ne pudëssa l anuer nia unì ora.

*Elisabeth Alber, Alice Engl, Günther Pallaver*



**Essay: Kritische Bewertung des Jahres 2017**  
**Saggio: Valutazione critica dell'anno 2017**



Andrej Werth

## **Pius Leitner geht, Wolf und Doppelpass kommen: Das politische Jahr 2017 in Streiflichtern**

## **Fuori Pius Leitner, dentro il lupo e il doppio passaporto: Panoramica degli eventi politici dell'anno 2017**

### **Bye bye Pius Leitner, welcome to the wolf and the double passport: an overview of the political events in the year 2017**

**Abstract** “In 2017, we should try to manage challenges, which we’ll inevitably face again, in a more serene way.” Saying these words, the governor of South Tyrol, Arno Kompatscher, finished his end-of-the-year review in 2016. So far, political serenity cannot be perceived in South Tyrol. This *Politika* review looks back at incidents and developments that have marked the past year. Some, for instance the debate on wolves and bears, have had an impact on South Tyrol’s political agenda in 2017 and will live on beyond. Others will evaporate, but they are still to be included in this political annual report. The political analysis of the year 2017 is divided into four thematic fields: (1) personalities and elections, (2) historic events and ethnicity, (3) exciter of the year, and (4) policy on refugees. This retrospect ranges from Pius Leitner’s (*Die Freiheitlichen*, Freedom Party) resignation as a member of the Provincial Council to the Austrian legislative election and to the debate on compulsory vaccination in South Tyrol.

## 1. Einleitung

„2017 sollte es uns gelingen, mit den Herausforderungen, die sich unweigerlich wieder stellen werden, etwas gelassener umzugehen“, mit diesem Satz beendete Südtirols Landeshauptmann Arno Kompatscher 2016 seinen Jahresrückblick (vgl. Werth 2016). Politische Gelassenheit, so lässt sich zwölf Monate später feststellen, ist in Südtirol bislang noch keine eingezogen. Die *Flüchtendenproblematik* mit all ihren tatsächlichen und kommunizierten Schauplätzen zeugt davon. Sie ist weiterhin ein politikwissenschaftliches Metathema, mit dem sich der vorliegende Beitrag lediglich als Addendum zur Politika 2017 befasst. Die letztjährige Ausgabe der Politika setzte ihren Schwerpunkt auf „Flüchtlinge und Asylwerbende in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ (Pallaver/Alber/Engl 2017). Auch andere Metathemen können in diesem Beitrag nur gestreift werden: Bei der thematischen Zusammenschau des politischen Jahres 2017 handelt es sich um eine Auswahl, die Mut zur Lücke beweisen muss.<sup>1</sup>

Der *Südtiroler Autonomiekonvent*, dessen Arbeiten in die Jahre 2016 und 2017 fielen, wird, da die Politika 2018 dieses für Südtirol neuartige Instrument der Bürgerbeteiligung analysiert, nicht behandelt. An dieser Stelle sei betont, dass der Autonomiekonvent sicherlich zu den besonderen politischen Ereignissen des vergangenen Jahres gehört, weniger aufgrund seines Outputs, sondern wegen des experimentellen Charakters des Prozesses, mit dem Südtirol Neuland beschritt.

Auf den nächsten Seiten werden Ereignisse und Entwicklungen notiert, die das vergangene Jahr kennzeichnen. Manche davon, wie etwa die Debatte rund um Wolf und Bär, wurden 2017 Teil der politischen Agenda Südtirols und werden es auch darüber hinaus bleiben. Andere werden diese Wirkkraft nicht entfalten, zu einer politischen Jahreschronik gehören sie aber dennoch.

Zur besseren Übersicht wurde der Politika-Rückblick in vier Kapitel untergliedert: *Personen und Wahlen, Historisches und Ethnizität, Aufreger des Jahres* und *Flüchtlingspolitik*.

## 1. Introduzione

Nel 2016 il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano Arno Kompatscher ha concluso la sua panoramica sull'anno appena trascorso con questa frase: “Nel 2017 dovremmo riuscire ad affrontare le sfide che inevitabilmente si riproporranno con maggior serenità” (cfr. Werth 2016). Tuttavia, a dodici mesi di distanza, nel panorama politico altoatesino il clima non si è rasserenato. Lo dimostra la “questione dei rifugiati” con tutti i suoi scenari reali e mediatici, che rappresenta tuttora un oggetto di meta-analisi nelle scienze politiche e di cui il presente contributo tratta solo a modo di appendice dell'edizione di *Politika* del 2017. L'annuario dell'anno scorso poneva infatti l'accento sul tema dei “profughi e richiedenti asilo nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino” (Pallaver/Alber/Engl 2017). Vi sono poi altre tematiche generali sulle quali il presente contributo si sofferma solo marginalmente, poiché un compendio relativo alle vicende politiche del 2017 non può che avere il coraggio della sintesi.<sup>1</sup>

Non si tratterà della Convenzione sull'Autonomia, i cui lavori si sono svolti tra il 2016 e il 2017, poiché questo strumento di partecipazione civica, che rappresenta una novità per l'Alto Adige, viene analizzato nell'annuario del 2018. Va in ogni caso sottolineato che la Convenzione sull'Autonomia costituisce senza dubbio uno degli eventi politici degni di nota dello scorso anno, non tanto per i risultati raggiunti, quanto per la natura sperimentale del processo attraverso il quale l'Alto Adige ha potuto esplorare nuovi orizzonti.

Nelle pagine seguenti si accennerà a fatti e avvenimenti che hanno caratterizzato l'anno passato. Alcuni di questi, come il dibattito sui grandi predatori, sono entrati a far parte dell'agenda politica altoatesina nel 2017 e vi resteranno anche in futuro. Altri non avranno lo stesso impatto, ma costituiscono ciononostante parte della cronaca politica dell'anno.

Per una maggiore facilità di lettura, la presente rassegna è suddivisa in quattro capitoli: *Persone ed elezioni*, *Questioni storiche ed etniche*, *I temi caldi dell'anno e Politiche per i rifugiati*.

## 2. Personen und Wahlen

### 2.1 Pius Leitner, ein Polit-Krimi in der Dauerschleife

Gäbe es eine Hitliste journalistischer Lieblingsbegriffe, „Paukenschlag“ wäre die sichere Nummer Eins. In der Pius-Leitner-Story mussten Südtirols Politikjournalisten immer wieder auf ihn zurückgreifen.

Am 4. Januar 2013 wurde im Gesetzesblatt das gesetzvertretende Dekret vom 31. Dezember 2012, Nr. 235 veröffentlicht. Das Dekret, das als Ergänzung zum bestehenden Severino-Gesetz verabschiedet wurde, regelt unter anderem die parlamentarischen Konsequenzen für einen verurteilten Mandatsträger. Im Falle des Freiheitlichen Landtagsabgeordneten Pius Leitner sah es eine 18-monatige Suspendierung vor. Dem vorausgegangen war der Vorwurf der Staatsanwaltschaft am Bozner Landesgericht, die Freiheitliche Landtagsfraktion hätte im Zeitraum zwischen 2008 und 2013 Gelder in Höhe von 47.265 Euro für nicht institutionelle Zwecke ausgegeben. Am 10. März 2017 folgte das Urteil: Pius Leitner, im genannten Zeitraum Fraktionsvorsitzender, wurde wegen des Verdachts auf Unterschlagung von Geldern im Amt zu zwei Jahren Haft verurteilt – der erste von drei Paukenschlägen. Der Landtagsabgeordnete kam seiner Suspendierung allerdings zuvor und kündigte drei Tage nach der Urteilsverkündung an, sein Mandat niederzulegen. Der zweite Paukenschlag. Seinen Entschluss begründete er unter anderem damit, „den Landtag schützen zu wollen“ (zit. nach: Pfeifhofer 2017a, 13). Leitner hätte für den Zeitraum seiner Suspendierung, so sieht es das Gesetz vor, weiterhin ein Drittel seiner Diäten erhalten, und der Landtag wäre temporär von 35 auf 34 Mitglieder verkleinert worden. Letzteres ist ein Südtiroler Spezifikum. In allen anderen italienischen Regionen sowie in der Autonomen Provinz Trient wäre automatisch ein Landtagskandidat für den suspendierten Mandatar nachgerückt. Der Südtiroler Landtag hatte allerdings zu diesem Zeitpunkt das Severino-Gesetz noch nicht durch ein eigenes Landesgesetz rezipiert.<sup>2</sup> Ein halbes Jahr später folgte der dritte Paukenschlag: Am 18. September 2017 wurde Leitner im Berufungsverfahren freigesprochen. Das Richterkollegium entschied, dass die ihm zur Last gelegten Vorwürfe nicht stattgefunden hätten. Die Frage, ob Leitner, der nach geltender Gesetzeslage wieder bei politischen Wahlen kandidieren dürfte, 2018 bei den Landtagswahlen antritt, ließen sowohl Leitner als auch seine Partei offen. Die Wiederkandidatur des Freiheitlichen Ehrenobmanns verstünde sich als vierter, vorläufig letzter Paukenschlag der Pius-Leitner-Causa.

Nicht nur die Zusammensetzung der Freiheitlichen Landtagsfraktion, auch jene der Partei-Führungsspitze änderte sich 2017. Da der bisherige Obmann Walter Blaas



## 2. Persone ed elezioni

### 2.1 Pius Leitner, un thriller politico dal finale aperto

In un'ipotetica classifica dei termini giornalistici più utilizzati, “colpo di scena” si colloca senz'altro al primo posto. È stato infatti usato ripetutamente dai giornalisti altoatesini per il caso Pius Leitner.

Il 4 gennaio 2013 viene pubblicato nella Gazzetta ufficiale il decreto legislativo n. 253 del 31 dicembre 2012. Il provvedimento, emanato ad integrazione dell'attuale legge Severino, disciplina tra l'altro le conseguenze parlamentari di una condanna definitiva a carico dei titolari di un mandato politico. Nel caso del consigliere provinciale dei Freiheitlichen Pius Leitner, la disciplina si traduce in una sospensione di 18 mesi. La vicenda prende avvio dall'accusa mossa dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano a carico del gruppo consiliare dei Freiheitlichen, che tra il 2008 e il 2013 avrebbe speso un totale di 47.265 euro per finalità non istituzionali. Il 10 marzo 2017 il primo dei tre colpi di scena: Pius Leitner, presidente del gruppo consiliare nel periodo in questione, viene condannato a due anni di reclusione con l'accusa di peculato. Secondo colpo di scena: il consigliere provinciale anticipa la sospensione dalla carica annunciando le proprie dimissioni tre giorni dopo la sentenza. La decisione, come afferma, è mossa tra l'altro dall'intento di “proteggere il Consiglio provinciale” (citato in Pfeifhofer 2017a, 13). In ogni caso, come previsto dalla legge, durante il periodo della sospensione Leitner avrebbe continuato a percepire un terzo della propria indennità, mentre il Consiglio sarebbe passato temporaneamente da 35 a 34 membri. Questa riduzione nella composizione numerica rappresenta una particolarità dell'Alto Adige, poiché in tutte le altre regioni italiane, così come nella Provincia autonoma di Trento, al membro del Consiglio sospeso subentra automaticamente un altro candidato. All'epoca dei fatti, tuttavia, il Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano non ha ancora provveduto a recepire la legge Severino attraverso una norma provinciale.<sup>2</sup> Trascorrono sei mesi e segue il terzo colpo di scena: il 18 settembre 2017 i giudici della Corte di Appello assolvono Leitner dall'accusa di peculato perché il fatto non sussiste. La normativa vigente consentirebbe a Leitner di presentarsi nuovamente alle elezioni politiche, ma né il politico né il suo partito hanno chiarito la questione di una sua eventuale ricandidatura alle prossime elezioni del Consiglio provinciale nel 2018. La ricandidatura del presidente onorario dei Freiheitlichen rappresenterebbe senza dubbio il quarto e per ora ultimo colpo di scena nel caso Pius Leitner.

Nel 2017 è cambiata non solo la composizione del gruppo consiliare dei Freiheitlichen, ma anche la leadership del partito stesso. Non essendosi reso disponibile per

für das Amt nicht mehr zur Verfügung stand, kam es am 20. Mai 2017 zum partei-internen Duell zwischen den Kandidaten Andreas Leiter Reber und Arno Mall. Ein Duell, das Leiter Reber für sich entschied. In den Wochen darauf präsentierte der Neo-Obmann prominente Neuzugänge: Der damalige Bundesgeschäftsführer des Südtiroler Schützenbundes Florian von Ach wurde zum Generalsekretär, das vormalige SVP-Mitglied Otto Mahlknecht zum Fachreferenten für Schule und Kultur und Wolfgang Niederhofer, bis dahin bei der Plattform „Brennerbasisdemokratie“ aktiv, zum Finanzreferenten bestellt.

## 2.2 Neue Grüne Doppelspitze und Hans Heiss' Abschied

Auch beim politischen Kontrapunkt der Freiheitlichen, den Grünen, wurde 2017 eine neue Führungsspitze gewählt. Südtirols – nach Wählerstimmen – drittstärkste politische Kraft wählte bei ihrer Landesversammlung am 27. Mai die Landtagsabgeordnete Brigitte Foppa sowie den Bozner Gemeinderat Tobias „Tobe“ Planer zu ihren Co-Sprechern.<sup>3</sup> Der scheidende Co-Sprecher Hans Heiss meinte in seiner Abschiedsrede: „Durch den Rechtsruck in der Politik entstehen Freiräume für ökosoziale Politik, die wir Grünen füllen müssen“ (zit. nach Hofer 2017, 6). Sein Abschied von der Parteispitze verstand sich auch als landespolitisches Präludium: Der 65-jährige Historiker, der seit 2003 dem Landtag angehört, wird bei den nächsten Landtagswahlen nicht mehr kandidieren. Heiss, der 2013 die meisten Vorzugsstimmen (12.703) Grüner Kandidaten erhielt, gilt als Hauptvertreter der bürgerlichen Strömung innerhalb der ökosozialen Partei.

## 2.3 Kompatscher, die Zweite

Landeshauptmann Arno Kompatscher kündigte am 11. April 2017 an, auch bei den nächsten Landtagswahlen, die am 21. Oktober stattfinden werden, als SVP-Spitzenkandidat ins Rennen gehen zu wollen. Angesichts der politischen Kräfteverhältnisse kann von seiner Wiederwahl in den Landtag sowie der Bildung eines Kabinetts Kompatscher II auch mit wenig politischer Fantasie ausgegangen werden. Gewählt wird der Südtiroler Landtag 2018 nach dem neuen, am 12. Mai 2017 verabschiedeten, Wahlgesetz. Dieses sieht unter anderem eine Geschlechter-Quotenregelung von 30 Prozent und die Sicherstellung einer ladinischen Vertretung vor.

una nuova candidatura il presidente uscente Walter Blaas, il 20 maggio 2017 la sfida interna al partito si è decisa tra i due candidati Andreas Leiter Reber e Arno Mall, risolvendosi a favore del primo. Nelle settimane successive il neo eletto presidente ha annunciato importanti acquisizioni: l'allora segretario generale degli Schützen Florian von Ach è stato nominato segretario generale del partito, l'ex membro della SVP Otto Mahlknecht ha assunto il ruolo di referente per la scuola e la cultura, mentre Wolfgang Niederhofer, sino ad allora impegnato per la piattaforma "Brenner-basisdemokratie", è diventato referente per la finanza.

## 2.2 Un nuovo duo alla guida dei Verdi e l'addio di Hans Heiss

Anche i Verdi, contraltare politico dei Freiheitlichen, nel 2017 hanno eletto il nuovo vertice di partito. In occasione del congresso provinciale tenutosi il 27 maggio, la terza forza politica altoatesina per numero di elettori ha scelto come propri co-portavoce la Consigliera provinciale Brigitte Foppa e il Consigliere comunale bolzanino Tobias "Tobe" Planer<sup>3</sup>. Nel suo discorso di commiato il co-portavoce uscente Hans Heiss ha dichiarato: "In seguito alla svolta a destra della politica si aprono nuovi spazi per le politiche eco-sociali, che noi Verdi dobbiamo riempire" (citato in Hofer 2017, 6). Il commiato dalla guida del partito è al contempo un preludio al suo addio alla politica provinciale: lo storico sessantacinquenne, membro del Consiglio provinciale dal 2003, non si candiderà alle prossime elezioni. Heiss, che nel 2013 ha ottenuto il maggior numero di preferenze (12.703) tra i Verdi, è considerato il principale rappresentante dell'anima liberale del partito.

## 2.3 Kompatscher, atto secondo

L'11 aprile 2017 il Presidente della Provincia Arno Kompatscher ha annunciato di volersi ripresentare alle prossime elezioni provinciali, che si terranno il 21 ottobre, quale candidato di punta della SVP. Considerando gli equilibri politici in essere, non occorre una particolare lungimiranza politica per prevedere una sua rielezione al Consiglio provinciale e un nuovo Governo Kompatscher. L'elezione del Consiglio provinciale nel 2018 avverrà sulla base della nuova legge elettorale del 12 maggio 2017. La legge prevede tra l'altro la regolamentazione delle quote di genere in una percentuale pari al 30 per cento e la garanzia di una rappresentanza ladina.

## 2.4 Brennergrenze und Doppelstaatsbürgerschaft – Die Nationalratswahlen aus Südtiroler Sicht

Es sind die historischen, politischen und bei Teilen der Südtiroler Politik und Bevölkerung emotionalen Verbindungen zu Österreich, die den Wahlen in der Alpenrepublik auch in Südtirol eine gesteigerte Bedeutung zukommen lassen. Bei der vom *dirty campaigning* stark überformten Nationalratswahl 2017 wurde Südtirol freilich tatsächlich – direkt wie auch indirekt – vor und nach den Wahlen Bestandteil des politischen Diskurses.

Sebastian Kurz, der im Mai 2017 die ÖVP „kaperte“ (vgl. Gasslitter 2017) und aus ihr eine Liste mit dem Namensgeber als Obmann und Spitzenkandidaten formte, forderte vor wie auch während des Wahlkampfes wiederholt die Schließung der Flüchtlingsroute über das Mittelmeer. Um einen etwaigen Flüchtlingszustrom nach Österreich zu unterbinden, brachte Außenminister Kurz Anfang Juli – genauso wie Verteidigungsminister Hans Peter Doskozil (SPÖ) – die mögliche Schließung der Brennergrenze ins Spiel, eine nicht nur aus Südtiroler Perspektive symbolisch stark aufgeladene Grenze. Die österreichische Ankündigung sorgte für entsprechende Irritationen und Reaktionen aus Südtirol und Italien, der italienische Außenminister Angelino Alfano kommentierte die österreichische Brennerhetorik bei einem Treffen mit Landeshauptmann Arno Kompatscher am 19. Mai 2017 mit den Worten „früher oder später wird auch der österreichische Wahlkampf enden und dadurch wird sich auch die Tonart beruhigen“ (zit. nach: vgl. kurier.at 2017). Während der Tiroler Landeshauptmann Günther Platter (ÖVP) die Vorbereitungen zum Brenner-Grenzschutz begrüßte, verortete sein Südtiroler Amtskollege Kompatscher die entsprechenden Äußerungen österreichischer Spitzenpolitiker als Ausdruck „einer innenpolitischen Debatte“ (zit. nach: Peerenboom 2017) und führte sie wie Alfano auf den Wahlkampf zurück. Die Argumentationslinien der beiden Euregio-Landeshauptleute deckten sich in diesem Fall mit jenen auf staatlicher Ebene, eine konzentrierte Euregio-Positionierung stößt in der Flüchtlingspolitik an ihre Grenzen. Der damalige österreichische Bundeskanzler Christian Kern (SPÖ) ermahnte schließlich Außenminister Kurz, Ruhe in die Debatte zu bringen (vgl. derStandard.at 2017a). Nach der Wahl am 15. Oktober 2017 rückte die Brennergrenze tatsächlich, zumindest temporär, wieder aus dem Fokus der österreichischen Innen- und Außenpolitik. Der Südtiroler Blick blieb aber weiterhin auf Wien gerichtet.

Während der Koalitionsverhandlungen, die der Obmann der stimmenstärksten Liste, Sebastian Kurz, mit dem FPÖ-Obmann Heinz-Christian Strache führte, machten sich mehrere aktive und pensionierte Südtiroler Politiker für die Doppel-

## 2.4 Il confine del Brennero e la doppia cittadinanza – le elezioni politiche austriache viste dall'Alto Adige

Sono i legami storici, politici e, per una parte della politica e della popolazione altoatesina, anche emotivi con l'Austria che conferiscono alle elezioni nel Paese alpino una notevole importanza in Alto Adige. Nella campagna per le elezioni politiche del 2017 in Austria, fortemente caratterizzata dagli scandali della *dirty campaigning*, l'Alto Adige è stato di fatto, direttamente e indirettamente, parte del dibattito politico, sia prima sia dopo le elezioni.

Sebastian Kurz, che nel maggio 2017 ha espugnato la guida dell'ÖVP (cfr. Gaslitter 2017) trasformandola in seguito in una lista eponima con se stesso come presidente e candidato di punta, ha continuato a chiedere anche durante la campagna elettorale la chiusura delle rotte del Mediterraneo per i rifugiati. Per evitare un possibile afflusso di rifugiati in Austria, all'inizio di luglio il Ministro degli esteri Kurz, così come il Ministro della difesa Hans Peter Doskozil (SPÖ), hanno rimesso in gioco la possibile chiusura del Brennero, un confine dall'alto valore simbolico non solo per gli altoatesini. L'annuncio austriaco ha suscitato forti reazioni e irritazione da parte italiana e altoatesina, tra cui quella del Ministro degli esteri Angelino Alfano. In occasione di un incontro con il Presidente della Provincia Arno Kompatscher tenutosi il 19 maggio, Alfano ha commentato la retorica austriaca sulla questione del Brennero con le seguenti parole: "Prima o poi finirà anche la campagna elettorale austriaca e quindi si abbasseranno anche i toni" (citato in kurier.at 2017). Mentre il Governatore del Tirolo Günther Platter (ÖVP) salutava con favore i preparativi a difesa del confine del Brennero, il suo omologo altoatesino Kompatscher confinava le dichiarazioni dei vertici della politica austriaca a espressioni del "dibattito politico interno" (citato in Peerenboom 2017), riconducendole al pari di Alfano alla campagna elettorale. In questo caso le posizioni dei due rappresentanti politici dell'Euregio corrispondono a quelle dei rispettivi governi centrali, evidenziando la difficoltà di giungere a una politica comune euroregionale in tema di rifugiati. L'allora Cancelliere austriaco Christian Kern (SPÖ) ha infine esortato il Ministro degli esteri Kurz ad abbassare i toni del dibattito (cfr. der Standard 2017a). Dopo le elezioni del 15 ottobre 2017 l'attenzione della politica interna ed estera austriaca si è allontanata, almeno temporaneamente, dal confine del Brennero. L'Alto Adige continua invece a guardare verso Vienna.

Durante i negoziati per la coalizione di governo condotti da Sebastian Kurz, capo della lista più votata alle urne, con l'omologo Heinz-Christian Strache del partito FPÖ, diversi esponenti politici altoatesini, alcuni in pensione e altri tuttora in

staatsbürgerschaft für Südtiroler stark. Diesem Doppelpass-Appell war am 8. Oktober 2017 die Ankündigung des Südtirolsprechers der FPÖ, Werner Neubauer, vorausgegangen, die FPÖ sehe die doppelte Staatsbürgerschaft als eine Koalitionsbedingung an.

In der zweiten Novemberhälfte richteten daraufhin 19 Südtiroler Landtagsabgeordnete unterschiedlicher Parteien einen Brief an Sebastian Kurz und Heinz-Christian Strache, in dem sie die beiden potentiellen Koalitionäre ersuchten, die Wiedererlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft für Südtiroler ins Koalitionsabkommen aufzunehmen (vgl. Pfeifhofer 2017b, 11). Die SVP-Spitze – auch sieben SVP-Mandatare hatten den vom Landtagsabgeordneten der Süd-Tiroler Freiheit Sven Knoll initiierten Brief unterzeichnet – zeigte sich von diesem Vorgehen irritiert, Kompatscher kritisierte die „mangelnde Absprache“. SVP-Obmann Philipp Achammer führte schließlich am 22. November in Wien Gespräche mit Sebastian Kurz, um sich über die südtirolrelevanten Themen der Koalitionsverhandlungen auszutauschen. Der Termin, so Achammer, sei schon länger geplant gewesen, im Zuge der Entwicklungen aber vorverlegt worden. Wenige Tage nach dem Wiener Treffen schrieben auch 25 SVP-Altmandatare, darunter der ehemalige Landeshauptmann Luis Durnwalder, nach Wien und baten um Zustimmung zur doppelten Staatsbürgerschaft. Durnwalder meinte in einem Gespräch mit der APA, die Gelegenheit sei dazu „so günstig wie noch nie“ (zit. nach: derStandard.at 2017b).

Tatsächlich enthält das am 16. Dezember der Öffentlichkeit vorgestellte Koalitionsabkommen einen entsprechenden Passus, der die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft für „Angehörige der Volksgruppen deutscher und ladinischer Muttersprache in Südtirol“ vorsieht (Zusammen. Für Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022, 33).<sup>4</sup> Die Novellierung des Staatsbürgerschaftsgesetzes soll im Laufe der aktuellen Legislaturperiode im Nationalrat erfolgen – bis dato sind viele damit in Zusammenhang stehende politische und rechtliche Fragen offen. Die Debatte über das Für und Wider eines Doppelpasses ist indes in Südtirol voll entbrannt. Landeshauptmann Arno Kompatscher forderte auch deswegen Ende 2017, es gelte einen sachlicheren politischen Umgangston zu pflegen (vgl. RAI Südtirol 2017). Der österreichische Vorstoß sorgte auch auf staatlicher Ebene für wenig Gelassenheit, sondern evozierte kritische Reaktionen einiger Spitzenpolitiker (vgl. Gonzato 2017).

attività, hanno sostenuto con forza la causa della doppia cittadinanza. L'appello per il doppio passaporto ai sudtirolesi era stato preceduto l'8 ottobre 2017 dall'annuncio del responsabile FPÖ per i rapporti con l'Alto Adige Werner Neubauer, secondo cui il partito considerava la doppia cittadinanza quale condizione per la formazione della coalizione.

Nella seconda metà di novembre, 19 consiglieri provinciali altoatesini di partiti diversi hanno indirizzato una lettera a Sebastian Kurz e Heinz-Christian Strache chiedendo ai due potenziali alleati che il riacquisto della cittadinanza austriaca da parte dei sudtirolesi fosse incluso nell'accordo di coalizione (cfr. Pfeifhofer 2017b, 11). La lettera su iniziativa di Sven Knoll, consigliere provinciale del partito Südtiroler Freiheit, peraltro firmata anche da sette consiglieri SVP, ha destato l'irritazione dei vertici della Südtiroler Volkspartei. Kompatscher ha criticato la mancanza di concertazione sull'argomento. Il 22 novembre, il segretario politico dell'SVP Philipp Achammer ha incontrato a Vienna Sebastian Kurz per uno scambio sulle tematiche rilevanti per l'Alto Adige e rientranti nei negoziati per la coalizione. Come spiegato da Achammer, l'incontro sarebbe stato previsto da tempo, ma anticipato alla luce degli eventi. A pochi giorni di distanza dall'incontro di Vienna, 25 rappresentanti dell'SVP delle precedenti legislature, tra cui l'ex Presidente della Provincia Luis Durnwalder, hanno scritto a Vienna per chiedere sostegno alla doppia cittadinanza. Interpellato dall'agenzia di stampa austriaca APA, Durnwalder ha dichiarato che l'occasione era "più che mai propizia" (citato in derStandard.at 2017b).

Effettivamente l'accordo di coalizione presentato pubblicamente il 16 dicembre contiene un passo che prevede la concessione della cittadinanza austriaca alle persone "appartenenti ai gruppi etnici di madrelingua tedesca e ladina in Alto Adige" (Zusammen. Für Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022, 33).<sup>4</sup> La modifica della legge sulla cittadinanza dovrebbe avvenire nel corso dell'attuale legislatura; ad oggi restano aperte molte delle questioni politiche e giuridiche ad essa collegate. Intanto in Alto Adige si conduce un acceso dibattito sui vantaggi e svantaggi di un doppio passaporto. Questo è uno dei motivi per cui alla fine del 2017 il Presidente della Provincia Arno Kompatscher ha chiesto che i toni della politica si mantenesse a un livello più sobrio (cfr. RAI Südtirol 2017). La mossa austriaca ha provocato agitazione anche a livello nazionale, suscitando reazioni critiche da parte di alcuni politici di spicco (cfr. Gonzato 2017).

## 2.5 2018 wird in Italien gewählt

Nachdem Staatspräsident Sergio Mattarella am 28. Dezember 2017 das Parlament aufgelöst hat, werden am 4. März 2018 der Senat und die Abgeordnetenkammer neu gewählt. Da das 2016 vom damaligen italienischen Ministerpräsidenten Matteo Renzi initiierte Referendum über eine Verfassungsreform gescheitert war, gehörte es zu den wichtigsten Aufgaben der Regierung unter Paolo Gentiloni ein neues Wahlgesetz vorzulegen. Dieses wurde unter dem Namen „Rosatellum bis“ am 26. Oktober verabschiedet.

Bereits in der ersten Jahreshälfte hatte es einen parteiübergreifenden Vorschlag für ein neues Wahlgesetz gegeben, das der Fraktionsvorsitzende des Partito Democratico (PD), der Kammerabgeordnete Ettore Rosato, ausgearbeitet hatte. Die SVP-Parlamentarier vereinbarten allerdings im Zuge politischer Verhandlungen, dass in Südtirol nach dem sogenannten „Mattarellum“ gewählt werden sollte. Dies sah für Südtirol vier Einer-Wahlkreise für die Kammer vor, von denen drei an die SVP gegangen wären. Zudem hätte die SVP gute Chancen gehabt, einen der drei Kammer-sitze, die nach dem Verhältniswahlrecht auf regionaler Ebene vergeben worden wären, zu gewinnen. 20 Prozent der Stimmen wären laut Minderheitenklausel auf Ebene der Region nötig gewesen, um an der Mandatsverteilung teilzunehmen. Was den Senat anbelangt, hätte die SVP die Wahlkreise Ost und West sicher für sich entschieden (vgl. Varesco 2017a, 15). Der Kammerabgeordnete Florian Kronbichler (Articolo 1 – Movimento Democratico e Progressista) kritisierte die Vereinbarung und nannte sie „ausschließlich der SVP auf den Leib geschneidert“ (zit. Kronbichler 2017a), der Movimento 5 Stelle sprach von „Zuckerlen“ für die SVP und forderte eine Aufhebung der 20-Prozent-Hürde.

Auf Antrag der Abgeordneten Michaela Biancofiore (Forza Italia) und Riccardo Fraccaro (M5S) versenkte die Abgeordnetenkammer die Südtirol-Regelung am 8. Juni. Da der Passus aber Teil eines staatsweiten Abkommens war, warf der PD dem M5S mangelnde Paktfähigkeit vor und wies den Gesetzentwurf an den Verfassungsausschuss zurück.

Im September wurde schließlich – auf der Grundlage eines Paktes von PD, Forza Italia, Alleanza Popolare und Lega Nord – ein erneuter Anlauf unternommen, um das Wahlgesetz zu verabschieden. Der neue Entwurf sah ein abgemildertes Proporzsystem vor, bei dem 61 Prozent der Mandate nach dem Verhältnis- und 37 Prozent nach dem Mehrheitswahlrecht vergeben werden (2 Prozent entfallen auf die Auslandswahlkreise), wobei mindestens 40 Prozent der Kandidaten in jedem Wahlkreis Frauen sein müssen. In Bezug auf Südtirol sah der Vorschlag drei nach dem Mehrheitswahlrecht



## 2.5 L'Italia al voto nell'anno 2018

In seguito allo scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella il 28 dicembre 2017, il 4 marzo 2018 si voterà per il rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato. Il fallimento del referendum del 2016 sulla riforma costituzionale, promosso dall'allora Presidente del Consiglio Matteo Renzi, ha posto tra i principali compiti del Governo guidato da Paolo Gentiloni quello di proporre una nuova legge elettorale. Nota con il nome di “Rosatellum bis” questa è stata approvata il 26 ottobre 2017.

Nel primo semestre dell'anno era già stata presentata una proposta trasversale per una nuova legge elettorale, elaborata dal capogruppo del Partito Democratico, il Deputato Ettore Rosato. Nel corso di negoziati politici, tuttavia, i parlamentari della SVP avevano raggiunto un accordo secondo il quale l'Alto Adige avrebbe votato con il sistema noto come “Mattarellum”. Questo prevedeva per l'Alto Adige quattro collegi uninominali per la Camera, tre dei quali sarebbero andati all'SVP. La SVP aveva inoltre buone possibilità di ottenere uno dei tre seggi assegnati a livello regionale secondo il sistema proporzionale. Secondo la clausola di salvaguardia delle minoranze, sarebbe stato necessario il 20 per cento dei voti a livello regionale per partecipare all'assegnazione dei seggi. Per quanto riguarda il Senato, l'SVP si sarebbe sicuramente aggiudicata i due collegi di Merano e Bressanone (cfr. Varesco 2017a, 15). Il deputato Florian Kronbichler (Articolo 1 – Movimento Democratico e Progressista) criticò l'accordo definendolo “legge su misura della SVP” (Kronbichler 2017a); il Movimento 5 Stelle (M5S) la considerò un regalo all'SVP e chiese l'abolizione della soglia del 20 per cento.

L'8 giugno la Camera, su proposta dei due deputati Michaela Biancofiore (Forza Italia) e Riccardo Fraccaro (M5S), ha bocciato la regolamentazione per l'Alto Adige. Poiché tuttavia il passaggio faceva parte di un accordo a livello nazionale, il PD ha accusato il M5S di incapacità di mantenere i patti e ha rinviato il disegno di legge alla Commissione affari costituzionali.

Sulla base di un patto tra PD, Forza Italia, Alleanza Popolare e Lega Nord in settembre è infine stato avviato un nuovo iter per l'adozione della legge elettorale. La nuova bozza prevede un sistema proporzionale corretto, in cui il 61 per cento dei seggi è assegnato secondo il metodo proporzionale e il 37 per cento con il metodo maggioritario (il 2 per cento dei seggi è destinato agli italiani residenti all'estero). In ciascun collegio elettorale le donne devono rappresentare almeno il 40 per cento dei candidati. Per quanto riguarda l'Alto Adige si prevedono tre collegi da assegnarsi con metodo maggioritario (uno in meno rispetto al testo originale). L'iniziativa della

ermittelte Mandate vor (ein Mandat weniger als im ursprünglichen Text). Auf Betreiben von Biancofiore war ein Sitz (Bozen-Leifers) gestrichen worden. 5 Kammerstimme, so der neue Entwurf, werden künftig auf regionaler Ebene nach dem Verhältniswahlrecht vergeben, wobei die Stimmen für das Direktmandat bei der Berechnung dieser Sitze nicht abgezogen werden. Darüber hinaus sieht das „Rosatellum bis“ weiterhin das Erreichen einer 20-Prozent-Hürde auf regionaler Ebene (40 Prozent auf Landesebene) oder aber zwei Direktmandate in der Region vor, um an der Vergabe der Sitze, die nach dem Verhältniswahlrecht ermittelt werden, teilhaben zu können. Für Südtirols Opposition bedeutet dies, dass sich die Parteien entweder zusammenschließen oder mit einer italienischen Großpartei ein Bündnis eingehen müssen, um die staatsweite Prozent-Hürde zu überspringen (drei Prozent für einzelne Listen, zehn Prozent für Koalitionen). Für die Wahlen zum Senat sieht das Autonomiestatut drei Wahlkreise mit Mehrheitswahlrecht vor, ein Sitz wird auf regionaler Ebene nach dem Verhältniswahlrecht vergeben (vgl. Varesco 2017b, 13). Kronbichler kritisierte wiederum, dass das „Rosatellum bis“ kein Minderheitenschutz-Wahlggesetz, sondern ein Minderheitenparteienschutz-Wahlggesetz sei (vgl. Kronbichler 2017b), während der SVP-Senator Karl Zeller von einem „besonders minderheitenfreundlichen“ Gesetz sprach (zit. nach: Dolomiten 2017, 3). Am 12. Oktober verabschiedete die Abgeordnetenversammlung – unter dem Protest der Parlamentarier von M5S und Articolo 1 – Movimento Democratico e Progressista (MDP) – die Wahlrechtsreform. Am 26. Oktober 2017 stimmte auch der Senat für das Gesetz.

### **3. Historisches und Ethnizität**

#### **3.1 Fünfundzwanzig Jahre Streitbeilegung: Festakt in Meran und aktuelle Stunde im Nationalrat**

Während es Ende 2017 im österreichisch-italienischen Verhältnis zu Irritationen wegen des Doppelpasses kam, feierte man zur Jahreshälfte (11. Juni 2017) bei einem Festakt anlässlich des 25. Jahrestages zur Streitbeilegung zwischen Österreich und Italien vor den Vereinten Nationen die guten Beziehungen zwischen den beiden Nachbarstaaten und der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol. In seiner Meraner Ansprache nannte Arno Kompatscher Südtirol ein „kleines Europa in Europa“ und kündigte an, man wolle künftig die „grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino noch stärker ausbauen“ (zit. nach: Gasser 2017). Auch Italiens Staatspräsident Sergio Mattarella bezog sich in seiner

Biancofiore ha infatti portato alla soppressione di un seggio (Bolzano-Laives). A livello regionale, cinque seggi alla Camera vengono assegnati con il sistema proporzionale, senza scorporo dei voti, ossia senza sottrarre i voti ottenuti dai candidati nei collegi uninominali dal conteggio per l'assegnazione dei seggi con il proporzionale. Per poter partecipare all'assegnazione dei seggi con il sistema proporzionale, il "Rosatellum bis" stabilisce che sia superata la soglia di sbarramento del 20 per cento a livello regionale (40 per cento a livello provinciale) oppure che si ottengano due seggi uninominali maggioritari a livello regionale. Per i partiti di minoranza ciò implica la necessità di coalizzarsi tra di loro oppure di stringere un'alleanza con un partito maggiore in modo da superare la soglia percentuale a livello nazionale (pari al 3 per cento per le liste singole e al 10 per cento per le coalizioni). Per le elezioni al Senato lo Statuto di Autonomia prevede tre collegi uninominali più un seggio da assegnarsi a livello regionale con il sistema proporzionale (cfr. Varesco 2017b, 13). Kronbichler ha nuovamente mosso dure critiche al "Rosatellum bis" definendola una legge a tutela dei partiti delle minoranze e non delle minoranze stesse (cfr. Kronbichler 2017b), mentre il Senatore SVP Karl Zeller ha parlato al contrario di una legge "particolarmente favorevole alle minoranze" (Dolomiten 2017, 3). Il 12 ottobre la Camera dei Deputati ha approvato la legge di riforma elettorale, tra le proteste dei parlamentari di M5S e MDP (Articolo 1 – Movimento Democratico e Progressista). Il 26 ottobre 2017 la legge è stata approvata in via definitiva dal Senato.

### 3. Questioni storiche ed etniche

#### 3.1 Composizione della controversia altoatesina: festa del XXV anniversario a Merano e dibattito al Parlamento austriaco

A fine 2017 le relazioni tra Austria e Italia hanno subito delle tensioni a causa del doppio passaporto, ma pochi mesi prima (l'11 giugno 2017) a Merano i due Paesi festeggiavano il venticinquesimo anniversario della composizione della controversia altoatesina presso le Nazioni unite nonché le buone relazioni di vicinato tra i due Stati e con la Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige. In quell'occasione Arno Kompatscher definisce l'Alto Adige "una piccola Europa in Europa" e annuncia l'intenzione di intensificare la cooperazione transfrontaliera nel quadro dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino (Gasser 2017). Anche il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel suo discorso europeista menziona il modello Alto Adige volto a "tutelare le popolazioni locali inscrivendo il rispetto delle loro identità, la loro auto-

europäisch orientierten Rede auf das Südtirol-Modell: „Tutelare le popolazioni locali inscrivendo il rispetto delle loro identità, la loro autonomia, nell’ambito del grande progetto di pace e integrazione del continente europeo. Lo Statuto di Autonomia di una terra come l’Alto Adige rientra a pieno titolo in questo percorso“ (zit. nach: Franzosini 2017). Der dritte Festredner, Österreichs Bundespräsident Alexander Van der Bellen, knüpfte an Kompatschers und Mattarellas Worte an, unterstrich Österreichs Rolle als historische Schutzmacht und betonte, dass Südtirol kein italienisch-österreichischer Streitpunkt mehr sei, sondern ein Land, das die beiden Staaten verbinde. Dem von hoher Symbolpolitik getragenen Festakt war freilich eine Mini-Polemik vorausgegangen: Der Südtiroler Schützenbund hatte im Vorfeld angekündigt, dem diplomatischen Spitzentreffen keinen landesüblichen Empfang bereiten zu wollen, da das Programm das Abspielen der italienischen Hymne vorsah. Er hielt sich an seine Ankündigung.

Nicht nur in Meran, auch in Wien beschäftigte man sich mit dem 25-Jahr-Jubiläum. In einer aktuellen Stunde im österreichischen Nationalrat am 28. Juni 2017 unterstrichen die Abgeordneten, dass Südtirol eine Herzensangelegenheit bleibe. Die Südtirol-Autonomie sei heute ein internationales Vorzeigemodell für die friedliche Lösung von Minderheitenkonflikten, bekräftigten der damalige Außenminister Sebastian Kurz und der Obmann des Südtirol-Unterausschusses Hermann Gahr (ÖVP). Auch SPÖ, NEOS und Grüne unterstrichen den Vorbildcharakter, wobei Grüne und NEOS vor den neuen Grenzbalken am Brenner warnten. FPÖ und Team Stronach verwiesen in ihren Reden hingegen auf den in ihren Augen zunehmenden Druck auf die Autonomie seitens des italienischen Staates (vgl. Parlamentskorrespondenz Nr. 810 2017).

### 3.2 Sechzig Jahre „Los von Trient“

In der Südtiroler Erinnerungskultur wesentlich präsenter als die Streitbeilegung ist das Schlagwort „Los von Trient“, das am 17. November 1957 bei einer Großkundgebung auf Schloss Sigmundskron geprägt wurde. Damals protestierten 35.000 Südtiroler gegen die staatliche Italianisierungspolitik, die auch nach 1945 Elemente der faschistischen Entnationalisierungsprogrammatik aufwies. Neben volkstumspolitischen Fragen waren es vor allem auch soziale Probleme, die zur Kundgebung in Sigmundskron geführt hatten. Eine Kundgebung, die auch dank der Rede des neu gewählten SVP-Obmannes Silvius Magnago friedlich blieb. Im Bündnis mit Innsbruck und Wien begann eine neue und selbstbewusstere Phase der Südtirol-Politik (vgl. Steininger 2017). 60 Jahre später lud die SVP wieder nach Sigmundskron, um rück-

nomia, nell'ambito del grande progetto di pace e integrazione del continente europeo. Lo Statuto di Autonomia di una terra come l'Alto Adige rientra a pieno titolo in questo percorso" (citato in Franzosini 2017). Il terzo oratore, il Presidente austriaco Alexander Van der Bellen, riallacciandosi alle parole di Kompatscher e Mattarella, sottolinea il ruolo storico dell'Austria quale potenza tutrice e afferma che l'Alto Adige non rappresenta più un fattore di discordia bensì un territorio che unisce i due Stati. Alle festività dall'alto valore politico-simbolico era chiaramente preceduta una piccola polemica: l'associazione degli Schützen aveva dichiarato di non voler riservare la tradizionale accoglienza in costume ai partecipanti al vertice, poiché il programma prevedeva anche l'inno nazionale italiano, promessa poi mantenuta.

L'anniversario non si è trovato al centro dell'attenzione solo a Merano, ma anche a Vienna. Durante un dibattito sull'attualità al Parlamento austriaco, il 28 giugno 2017 i deputati hanno sottolineato che la questione altoatesina resta loro particolarmente a cuore. L'autonomia dell'Alto Adige funge oggi da modello esemplare a livello internazionale per la risoluzione pacifica di conflitti relativi alle minoranze, hanno ribadito allora il Ministro degli esteri Sebastian Kurz e il Presidente della sottocommissione parlamentare per l'Alto Adige Hermann Gahr (ÖVP). Anche la SPÖ, la Nuova Austria (NEOS) e i Verdi (GRÜNE) ne hanno sottolineato il carattere esemplare, gli ultimi due aggiungendo inoltre un monito in merito all'erezione di nuove barriere al confine del Brennero. La FPÖ e il Team Stronach hanno ricordato invece che ai loro occhi l'autonomia starebbe subendo crescenti pressioni da parte dello Stato italiano (cfr. Parlamentskorrespondenz Nr. 810 2017).

### 3.2 60 anni di "Los von Trient"

Nella memoria collettiva altoatesina, molto più presente della composizione della controversia è lo slogan "*Los von Trient*" (via da Trento), lanciato il 17 novembre 1957 in occasione di una grande manifestazione a Castel Firmiano. Allora si riunirono 35.000 altoatesini per protestare contro la politica di italianizzazione dello Stato nazionale, che si caratterizzava per degli elementi programmatici di snazionalizzazione fascista anche anni dopo il 1945. Oltre alle questioni etnico-politiche furono soprattutto le questioni sociali a portare alla dimostrazione, che rimase pacifica anche grazie al discorso tenuto dal neo eletto presidente della SVP Silvius Magnago. D'accordo con Innsbruck e Vienna iniziò una nuova fase più assertiva delle politiche relative all'Alto Adige (cfr. Steininger 2017). 60 anni più tardi la SVP ha rinnovato l'invito a Castel Firmiano per fare una retrospettiva e una valutazione degli sviluppi

zublicken und gleichzeitig die aktuellen politischen Entwicklungen zu bewerten. Eine, wie salto.bz-Chefredakteur Christoph Franceschini anmerkte, „gut inszenierte Feier“, die „einen schwerwiegenden Regiefehler“ aufwies. Man habe, so Franceschinis Kommentar, das italienische Südtirol bei der Feier völlig ausgeblendet (vgl. Franceschini 2017).

### 3.3 Und ewig grüßt die Toponomastik

Ein Dauertopos der Südtirol-Politik durfte auch 2017 nicht fehlen: die Toponomastik. Nicht nur der Autonomiekonvent (vgl. Arbeitsgruppe 3, Forum der 100 2017, 40-43), sondern auch die Sechser-Kommission fand keinen Konsens in der Ortsnamenfrage. Der Protest an der angestrebten Lösung der Toponomastik-Frage kam zunächst von außen: Bereits im Herbst 2016 hatten 48 Wissenschaftler eine an der *Accademia della Crusca* verfasste und an Staatspräsident Sergio Mattarella adressierte Petition unterschrieben. Die Wissenschaftler befürchteten die Abschaffung italienischsprachiger Ortsnamen in Südtirol. Einige Monate später, Mitte Februar 2017, sprachen sich wiederum 50 Wissenschaftler gegen eine politische Lösung in dieser Frage aus. Der Vorschlag der Akademiker, man solle das Urteil des Verfassungsgerichts über das Ortsnamengesetz von 2012 abwarten. Ein Verfahrensgesetz, das auf den Kriterien des Durnwalder-Fitto-Abkommens aus dem Jahre 2010 basiert und vorsieht, dass die gebräuchlichen Flurnamen erhoben, einem Komitee für Kartographie weitergeleitet und von diesem beschlossen werden. Fluren, Bäche, Berge und Almen, so das Gesetz, sollen in der Regel nur den ursprünglichen deutschen oder ladinischen Namen führen. Orte sollen nur dann zwei- bzw. dreinamig bezeichnet werden, wenn der Name auch tatsächlich im Gebrauch ist. Das Gesetz, das am 14. September 2012 vom Landtag verabschiedet worden war, wurde von der italienischen Regierung angefochten. Daraufhin suchte man nach einer politischen Lösung – die Sechser-Kommission wurde mit der Ausarbeitung einer Durchführungsbestimmung betraut. Dagegen protestierten die oben erwähnten Wissenschaftler, ein Protest, dem sich im März desselben Jahres – auf Betreiben des Senators Carlo Giovanardi – 102 Senatoren anschlossen, die die neue Durchführungsbestimmung blockieren wollten. Der entsprechende, von der Sechser-Kommission unter der Leitung von Senator Francesco Palermo im Februar ausgehandelte Text, sah folgenden Kompromiss vor: Eine paritätisch besetzte wissenschaftliche Kommission sollte strittige Orts- und Flurnamen einzeln überprüfen, jeder einzelne Beschluss sollte mit doppelter Mehrheit erfolgen.<sup>5</sup> Der Durchführungsbestimmung sollte eine Liste mit Orts-

politici correnti. Il redattore capo di salto.bz Christoph Franceschini l'ha descritta come una festa dall'ottima messa in scena con un grave errore da parte della regia, poiché si sarebbe completamente oscurato il lato italiano dell'Alto Adige (cfr. Franceschini 2017).

### 3.3 Corsi e ricorsi della toponomastica

Nel 2017 non poteva mancare uno dei motivi ricorrenti della politica altoatesina, la toponomastica. Non solo la Convenzione sull'Autonomia (cfr. Arbeitsgruppe 3, Forum dei 100 2017, 40-43), ma nemmeno la Commissione dei sei è riuscita a trovare un consenso sulla questione dei toponimi. La protesta per la proposta di risoluzione della questione della toponomastica è venuta dapprima dall'esterno. Già nell'autunno del 2016 l'Accademia della Crusca aveva promosso una petizione, firmata da 48 accademici, indirizzata al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella. I firmatari temevano la soppressione della toponomastica in lingua italiana sul territorio altoatesino. Qualche mese più tardi, a metà febbraio 2017, un nuovo appello a scongiurare una soluzione politica della questione è stato sottoscritto da 50 docenti, la cui proposta prevede di demandare la decisione alla sentenza della Corte costituzionale relativa alla Legge sulla toponomastica del 2012. Tale norma procedurale si basa sui criteri stabiliti dall'Accordo Durnwalder-Fitto del 2010 e demanda la rilevazione del repertorio toponomastico a un comitato cartografico provinciale deputato a decidere in materia. La legge prevede che campi, ruscelli, monti e malghe debbano di norma avere solo il nome storico in lingua tedesca o ladina. L'onomastica bilingue o trilingue è riservata a quei luoghi in cui i toponimi sono diffusamente utilizzati in più lingue. La legge approvata dal Consiglio provinciale il 14 settembre 2012 è stata impugnata dal Governo. In seguito si è tentato di trovare una soluzione politica. La Commissione dei sei è stata incaricata di elaborare una norma di attuazione, contestata dai predetti accademici, a cui si sono aggiunti, nel marzo dello stesso anno e su iniziativa del Senatore Carlo Giovanardi, 102 senatori intenzionati a bloccare la nuova norma di attuazione. Il testo elaborato nel mese di febbraio dalla Commissione dei sei guidata dal Senatore Francesco Palermo giunge al seguente compromesso: una commissione paritetica di esperti è chiamata a dirimere singole questioni su toponimi e microtoponimi contestati, prendendo ogni singola decisione a doppia maggioranza.<sup>5</sup> Alla norma di attuazione viene allegata una lista di toponimi su cui si considera raggiunto un accordo.<sup>6</sup> Il compromesso sembrava raggiunto, ma Roberto Bizzo, membro della Commissione dei sei e Presidente del Consiglio provinciale,

namen beigelegt werden, bei denen die Sprachversionen geklärt zu sein schienen.<sup>6</sup> Alles sah nach einem druckreifen Kompromiss aus. Roberto Bizzo, Mitglied der Sechser-Kommission und Präsident des Südtiroler Landtages, legte sich aber plötzlich quer und erhob Einwände am Begleitbericht, an der Namensliste und am Text der Durchführungsbestimmung. Während der Kommissionssitzung vom 8. März 2017 forderte der Landtagsabgeordnete alle 8.000 Ortsbezeichnungen, die von Ettore Tolomei italianisiert worden waren, so lange zweinamig zu führen, bis die paritätische Kommission eine Entscheidung gefunden habe. Dies sei eine Geschichtsfälschung, die man politisch nicht anerkennen könne, erklärte SVP-Senator Karl Zeller. Der Kompromiss war geplatzt (vgl. Hansen 2017, 13). Im Wochenmagazin „ff“ erklärte Zeller, eine Hetzkampagne habe mit dazu beigetragen, dass Bizzo ausgesichert sei. Landeshauptmann Arno Kompatscher sprach von medialem Druck inner- und außerhalb Südtirols, dem Bizzo nicht standgehalten habe, womit er auch auf die Berichterstattung der italienischsprachigen Tageszeitung „Alto Adige“ anspielte (vgl. Aschbacher 2017, 20). Bizzos Haltung sorgte für Verärgerung und Unverständnis, vor allem auch innerhalb des PD. Parteipolitische Konsequenzen hatte Bizzos Toponomastik-Haltung keine. Und auch das Toponomastik-Thema selbst verlor an tagespolitischer Aktualität, seit März 2017 sind keine weiteren Entwicklungen in dieser Frage bekannt geworden.

## 4. Aufreger des Jahres

### 4.1 Wolf, Bär und Pestizide halten Südtirol in Atem

Aktuell wurde 2017 die Diskussion über die Rückkehr von Wölfen und Bären nach Südtirol. Eine Debatte deren Bandbreite von der Forderung nach bedingungslosem Abschuss, über die Frage, ob für den Wolf in Südtirol überhaupt Platz sei, bis zur Versicherung, dass der Wolf für das heimische Ökosystem eine Bereicherung darstelle, reichte, wie Markus Larcher in einem „ff“-Artikel resümierte (vgl. Larcher 2017, 28). Das Großwild und sein Management avancierten 2017 zu einem zentralen Thema auf der politischen Agenda der Landes- und Kommunalpolitik. Bereits am 9. Februar übergaben Bauern-Vertreter aus dem Ultental und Deutschnonsberg dem Landtag ein Schreiben, in dem sie das Südtiroler Wolfs-Management als stark mangelhaft charakterisierten (vgl. Larcher 2017, 29). Der Wolfsplan legt Bauern nahe, ihr Vieh mit Zäunen, Hunden und Hirten zu schützen, ein Aufwand, der zu hoch sei, kritisierten die Landwirte, wenngleich das Land bei der Errichtung elekt-



improvvisamente ha deciso di opporsi sollevando obiezioni sulla relazione di accompagnamento, sulla lista dei toponimi e sul testo della norma di attuazione. Durante la seduta della Commissione dell'8 marzo 2017 ha chiesto di mantenere tutti gli 8.000 toponimi italianizzati da Ettore Tolomei in forma bilingue finché la commissione paritetica non fosse giunta a una decisione. Per il Senatore SVP Karl Zeller ciò avrebbe rappresentato un falso storico politicamente inaccettabile. Il compromesso era dunque stato affossato (cfr. Hansen 2017, 13). Al settimanale ff Zeller ha dichiarato che una campagna diffamatoria avrebbe contribuito a far uscire Bizzo di rotta. Il presidente della Provincia Arno Kompatscher ha parlato di pressioni mediatiche interne ed esterne al territorio, a cui Bizzo non avrebbe retto, alludendo così anche alla copertura mediatica da parte del quotidiano in lingua italiana Alto Adige (cfr. Aschbacher 2017, 20). L'atteggiamento di Bizzo ha suscitato irritazione e incomprensione anche e soprattutto all'interno del PD, ma non ha avuto alcuna conseguenza politica nel partito. È stato infine lo stesso tema della toponomastica a perdere di attualità politica, poiché da marzo 2017 non si registrano ulteriori sviluppi in materia.

## 4. I temi caldi dell'anno

### 4.1 Lupi, orsi e pesticidi tengono l'Alto Adige con il fiato sospeso

Uno dei temi di attualità nel 2017 è stata la discussione in merito al ritorno del lupo e dell'orso in Alto Adige. Il riassunto di Markus Larcher per la rivista ff illustra come il dibattito spaziasse dalla richiesta incondizionata di abbattimento alla domanda se ci fosse abbastanza spazio sul territorio per il ritorno del lupo e alla rassicurazione che quest'ultimo rappresenti un arricchimento per l'ecosistema locale (cfr. Larcher 2017, 28). I grandi predatori e la loro gestione sono diventati un tema centrale dell'agenda politica provinciale e comunale del 2017. Il 9 febbraio alcuni rappresentanti dei contadini della Val d'Ultimo e dell'Alta Val di Non hanno consegnato al Consiglio provinciale una relazione in cui si descrivono le gravi carenze del sistema di gestione del lupo in Alto Adige (cfr. Larcher 2017, 29). Il Piano lupo raccomanda di proteggere il bestiame tramite l'impiego di recinzioni, pastori e cani da guardia, un onere eccessivo secondo gli agricoltori, sebbene la Provincia preveda una copertura del 70 per cento dei costi per l'erezione di recinzioni elettrificate (cfr. Eschgfäller 2017a, 17; 2017b, 21). I contadini chiedono abbattimenti selettivi, che però sono in contrasto con la Direttiva Habitat<sup>7</sup> dell'Unione europea, la quale pro-

ronischer Weidezäune die Übernahme von Kosten in Höhe von 70 Prozent vorsieht (vgl. Eschgfäller 2017a, 17; Eschgfäller 2017b, 21). Die betroffenen Landwirte fordern gezielte Abschüsse, was allerdings nicht im Einklang mit der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie<sup>7</sup> der Europäischen Union steht, die Wölfe und Bären auf staatlicher wie auch europäischer Ebene unter Schutz stellt, wenngleich Ausnahmen, etwa zur „Verhütung ernster Schäden (...) in der Tierhaltung“, vorgesehen sind (zit: Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992, 12-13). Italien verfügt allerdings bis dato über keinen rechtsverbindlichen Wolfs-Managementplan, der die Genehmigungsprozedur für einen eventuellen Wolf-Abschuss definiert (vgl. Larcher 2017, 30-33).

Die Debatte nahm im Sommer und Frühherbst des Jahres immer größere Ausmaße an, da sich die Berichte und Bilder vor allem über gerissene Schafe häuften und einen über das bäuerliche Milieu hinausgehenden Emotionalisierungsschub auslösten. Viehbesitzer beschlossen, ihre Tiere früher ins Tal zu bringen, der Tenor der Land- und Almwirte sowie des Südtiroler Bauernbundes lautete, eine traditionelle Almbewirtschaftung sei mit Wolf und Bär nicht vereinbar. Bauernbund-Obmann Leo Tiefenthaler forderte, man müsse das Land von Großraubtieren freihalten (vgl. Südtiroler Bauernbund 2017), eine Forderung, der auch die Freiheitlichen und die Südtiroler Freiheit zustimmten, worauf die Grünen, der Dachverband für Natur- und Umweltschutz und der Alpenverein zu mehr Sachlichkeit in der Debatte aufriefen.

Die Landesregierung entschied sich aufgrund der Problematik für eine Mehr-Ebenen-Politik: Landwirtschafts-Landesrat Arnold Schuler und Landeshauptmann Arno Kompatscher kündigten den Ausstieg aus dem Wiederansiedlungsprogramm für Bären „Life Ursus“ und Wölfe „Life Wolf Alps“ an. Auf staatlicher Ebene wiesen Südtiroler Mandatäre im Gespräch mit dem italienischen Ministerpräsidenten Paolo Gentiloni auf das Wolf-Problem in Südtirol hin, Landesrat Arnold Schuler forderte den italienischen Umweltminister Gian Luca Galletti auf, nationale Spielräume zu nutzen und die Sechser- und Zwölfer-Kommission sind beauftragt, eine entsprechende Durchführungsbestimmung auszuarbeiten, um die vom Umweltministerium ausgeübten Befugnisse auf die Autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient zu übertragen. Die Lancierung einer gemeinsamen interregionalen Position innerhalb der Staat-Regionen-Konferenz scheint allerdings schwierig, der Punkt wurde am 6. Dezember 2017 vertagt, da es unter den Vertretern der Regionen keine einheitliche Haltung gibt (vgl. tageszeitung.it 2017).

Auf europäischer Ebene forderte Landesrat Arnold Schuler den europäischen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker auf, den europäischen Schutzstatus für Wölfe zurückzustufen. Anfang Oktober verabschiedete der Umweltausschuss des EU-Parlaments zudem einen vom Südtiroler EU-Abgeordneten Herbert Dorf-

tegge lupi e orsi a livello sia nazionale sia comunitario, con qualche eccezione, ad esempio “per prevenire gravi danni [...] all'allevamento” (Dir. 92/43/CEE del 21 maggio 1992, 11). Attualmente in Italia non esiste ancora un piano di gestione del lupo giuridicamente vincolante che definisca la procedura di autorizzazione per l'eventuale abbattimento di un esemplare (cfr. Larcher 2017, 30-33).

Tra l'estate e l'inizio dell'autunno il dibattito ha assunto proporzioni crescenti, per via dell'aumento delle notizie e delle immagini soprattutto relative a pecore sbranate nonché di una campagna dai toni emotivi condotta anche al di fuori dell'ambiente contadino. Gli allevatori hanno deciso di far rientrare il bestiame in anticipo dagli alpeggi. Per i contadini e per l'Associazione dei coltivatori diretti altoatesini (Südtiroler Bauernbund) l'impiego tradizionale degli alpeggi non sarebbe compatibile con la presenza del lupo e dell'orso. Il Presidente del Bauernbund Leo Tiefenthaler ha chiesto di liberare il territorio dai grandi predatori (cfr. Südtiroler Bauernbund 2017), richiesta a cui hanno aderito anche i Freiheitlichen e la Süd-Tiroler Freiheit, mentre i Verdi, la Federazione protezionisti sudtirolesi e l'Alpenverein hanno fatto un appello per un approccio più obiettivo alla questione.

La Giunta provinciale ha deciso di affrontare la problematica su più livelli. L'assessore provinciale Arnold Schuler e il Presidente della Provincia Arno Kompatscher hanno annunciato il ritiro dai programmi di reinserimento dell'orso (Life Ursus) e del lupo (Life Wolf Alps). A livello nazionale, i deputati altoatesini hanno portato l'attenzione del Presidente del Consiglio dei ministri Paolo Gentiloni sul problema del lupo in Alto Adige. L'assessore Arnold Schuler ha chiesto al Ministro dell'ambiente Gian Luca Galletti di sfruttare i margini di manovra esistenti a livello nazionale e le Commissioni dei sei e dei dodici sono state incaricate di elaborare le norme di attuazione per trasferire le competenze ministeriali in materia alle Province autonome di Bolzano e Trento. La possibilità di sostenere una posizione comune a livello interregionale all'interno della Conferenza Stato-Regioni pare tuttavia di difficile implementazione, poiché tra i rappresentanti delle Regioni non esiste una posizione condivisa, e il 6 dicembre la questione è stata rinviata (cfr. tageszeitung.it 2017a).

A livello comunitario l'assessore Arnold Schuler ha esortato il Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ad abbassare il livello di tutela europea per il lupo. All'inizio di ottobre la Commissione per l'ambiente del Parlamento europeo ha approvato inoltre una proposta di risoluzione avanzata dal Deputato europeo Herbert Dorfmann, che nelle intenzioni di quest'ultimo mira ad estendere le competenze locali nella gestione del lupo (cfr. tageszeitung.it 2017b). Nell'incontro con la stampa a fine anno il Presidente della Provincia Kompatscher ha sostenuto che “anche la tematica dell'orso e del lupo può essere considerata con maggiore

mann ausgearbeiteten Entschließungsantrag, der laut Dorfmann darauf abzielt, lokalen Ebenen mehr Kompetenzen im Wolfs-Management einzuräumen (vgl. tageszeitung.it 2017). Beim Mediengespräch zum Jahreswechsel meinte Landeshauptmann Kompatscher: „Auch das Thema von Bär und Wolf kann mit größerer Gelassenheit betrachtet werden, denn wir haben uns auf den Weg gemacht, und wir werden Lösungen finden“ (stol.it 2017a).

Für Furore sorgte in Südtirol 2017 auch die Pestizid-Debatte. Die seit Jahren andauernde Diskussion über den Einsatz von Pestiziden in der Südtiroler Landwirtschaft erhielt durch das Erscheinen des Buches „Wunder von Mals“<sup>8</sup> sowie durch eine Plakat-Kampagne des Umweltinstituts München e.V. neue Aufmerksamkeit. Sowohl Schiebel, Autor des genannten Buches, als auch das Umweltinstitut, die mit Nachdruck die Verwendung von Pestiziden kritisieren, wurden von Landesrat Arnold Schuler wegen übler Nachrede und der Verbreitung von Falschinformationen angezeigt (vgl. Anlauf 2017). Abseits einer eventuellen gerichtlichen Auseinandersetzung, die politisch-gesellschaftliche Debatte zur Ausrichtung der Südtiroler Landwirtschaft wird auch 2018 kein Ende finden. Dasselbe gilt für die Impfdebatte.

## 4.2 Impfen oder Nicht-Impfen?

Im Laufe des vergangenen Jahres entwickelte sich ein – teilweise stark emotionalisierter und polemischer – Diskurs über den Herdenschutz durch Kinderimpfungen. Hintergrund war die im Januar 2017 erfolgte Ankündigung eines Gesetzesdekrets durch die italienische Gesundheitsministerin Beatrice Lorenzin, das eine staatsweite Impfpflicht mit 12 Impfungen für Kinder zwischen 0 bis 16 Jahren vorsah. Italien gilt als Land mit einer vergleichsweise hohen Rate an Impfverweigerern, was den EU-Gesundheitskommissar Vytenis Andriukaitis angesichts einer Masern-Epidemie in Italien veranlasste, die Kampagnen von Impfverweigerern zu kritisieren. Besonders in Südtirol, so die Daten des Gesundheitsministeriums, sei die Impfquote vergleichsweise niedrig. Bei den Pflichtimpfungen lag sie 2016 bei 87 Prozent, der staatliche Impfplan sieht jedoch 95 Prozent vor (vgl. Taroni 2017, 2; vgl. Eschgfäller 2017c, 17). Impfgegner argumentieren, dass Impfungen gesundheitsschädigende Nebenwirkungen bei Kindern auslösen können, Politiker, Ärzte und Impfbefürworter verweisen hingegen auf den Herdenschutz und die Gesundheitsrisiken, die bei nicht geimpften Kindern bestünden.

Die Regierung Gentiloni blieb bei ihrer Linie und erließ am 19. Mai 2017 ein Impfdekret, dessen Nichtbefolgung hohe Strafen vorsah: von Verwaltungsstrafen

serenità, poiché abbiamo iniziato un percorso e troveremo delle soluzioni” (stol.it 2017a).

Nel 2017 in Alto Adige ha suscitato clamore anche il dibattito sui pesticidi. La discussione sull’impiego di pesticidi nell’agricoltura altoatesina dura da anni e ha attirato nuovamente l’attenzione dopo l’uscita del libro “Wunder von Mals” (Il miracolo di Malles)<sup>8</sup> e in seguito a una campagna di affissioni condotta dall’Umweltinstitut di Monaco di Baviera. Sia Schiebel, autore del libro, sia l’associazione ambientalista bavarese hanno criticato severamente l’impiego di pesticidi e sono stati denunciati per diffamazione e diffusione di notizie false dall’assessore Arnold Schuler (cfr. Anlauf 2017). Al di là dell’eventuale controversia giudiziaria, il dibattito socio-politico sul futuro dell’agricoltura altoatesina non finirà nemmeno nel 2018. Lo stesso vale per il dibattito sull’obbligo vaccinale.

#### 4.2 Vaccinare o non vaccinare?

Nel corso dell’anno passato si è sviluppato un discorso pubblico, a tratti fortemente carico di emotività e polemiche, sull’immunità di gregge attraverso i vaccini dell’infanzia. Ciò è avvenuto in seguito all’annuncio fatto nel mese di gennaio da parte della Ministra della salute Beatrice Lorenzin di un decreto legge che prevedeva un obbligo nazionale di dodici vaccini per i minori dai 0 ai 16 anni. Nel confronto con altri Paesi in Italia risulta una percentuale piuttosto alta di persone contrarie ai vaccini, tanto che il Commissario europeo per la salute Vytenis Andriukaitis ha criticato le campagne antivaccini in considerazione dell’epidemia di morbillo sul territorio italiano. Stando ai dati del Ministero della salute, in Alto Adige la copertura vaccinale sarebbe particolarmente bassa, poiché nel 2016 si attestava all’87 per cento per i vaccini obbligatori, laddove il Piano nazionale prevede il 95 per cento (cfr. Taroni 2017, 2; cfr. Eschgfäller 2017c, 17). Gli antivaccinisti sostengono che i vaccini possano causare degli effetti collaterali nocivi per i bambini, mentre politici, medici e sostenitori dei vaccini ricordano l’importanza dell’immunità di gregge e i rischi per la salute corsi dai bambini non vaccinati.

Il Governo Gentiloni non si è discostato dalla propria linea e il 19 maggio 2017 ha emesso un decreto legge sui vaccini che prevedeva severe sanzioni in caso di mancata vaccinazione: dalle sanzioni amministrative all’esclusione dalle strutture educative per l’infanzia fino alla sospensione della responsabilità genitoriale. I partiti in Trentino-Alto Adige hanno criticato le misure coercitive in maniera trasversale. Il 12 giugno 13 consiglieri regionali hanno portato alla votazione in Consiglio

über den Ausschluss aus pädagogischen Einrichtungen für Kleinkinder bis zum Entzug der Erziehungsberechtigung. Die vorgesehenen Zwangsmaßnahmen riefen, etwa in der Region Trentino-Südtirol, parteiübergreifende Kritik hervor. Am 12. Juni brachten 13 Regionalratsabgeordnete einen vom Südtiroler Landtagsabgeordneten Andreas Pöder (BürgerUnion) ausgearbeiteten Begehrensantrag im Regionalrat ein, der eine Reduzierung der Strafen vorsah. Die beiden beschließenden Teile des Antrages wurden vom Regionalrat angenommen (vgl. Regionalrat Trentino-Südtirol 2017). Ein ähnlicher Antrag war bereits zuvor im Südtiroler Landtag angenommen worden. Nach politischen Verhandlungen auf staatlicher Ebene wurden die vorgesehenen Strafen abgeschwächt, zwei Pflichtimpfungen wurden aus dem Impfplan gestrichen, der veränderte Gesetzestext am 28. Juli 2017 schließlich als Gesetz verabschiedet (vgl. stol.it 2017b). Der Präsident der Region Venetien, Luca Zaia, bezeichnete das Gesetz als Eingriff in das individuelle Gesundheitsrecht und klagte, das Verfassungsgericht urteilte aber zugunsten des Staates.

Die Umsetzung des Gesetzes stellte und stellt die Gesundheitseinrichtungen vor große Herausforderungen. Allein der Südtiroler Sanitätsbetrieb schätzte die in Südtirol zu impfenden Kinder auf zwischen 30.000 und 35.000. Im Gegensatz zu anderen Provinzen und Regionen, in denen bereits Kinder aus Kindergärten – vorübergehend – ausgeschlossen wurden, ist dieser Fall in Südtirol noch nicht eingetreten. Die Landespolitik setzt zurzeit auf Aufklärung und lädt Eltern nicht geimpfter Kinder zu Impfgesprächen ein. Wer die Impfungen seiner Kinder verweigert, dem drohen die Zahlung von Verwaltungsstrafen und im Falle von Kleinkindern ab Herbst 2018 der Ausschluss aus Kindergärten und Kinderhorten. Der Protest der Impfgegner läuft indes weiter. Auf Landesebene wird er vor allem vom Landtagsabgeordneten Andreas Pöder vorangetrieben, der eine Unterschriftensammlung initiierte, um ein Volksbegehren in die Wege zu leiten (vgl. Schwarz 2017).

## 5. Flüchtlingspolitik: Die SPRAR-Debatte hält an

Auch 2017 hielt die Diskussion rund um die Unterbringung von Flüchtlingen in Südtirol unvermindert an. Im Fokus des politischen Diskurses stand sowohl auf kommunal- wie auch auf landespolitischer Ebene das sogenannte staatliche SPRAR-Modell (*Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*). Dieses sieht vor, dass Bezirksgemeinschaften respektive Gemeinden von sich aus aktiv werden, um Flüchtlinge aufzunehmen. Damit soll einerseits die vom staatlichen Verteilungsschlüssel für Südtirol vorgesehene Quote von 1.900 Personen erfüllt, andererseits

regionale un testo stilato da Andreas Pöder (BürgerUnion) con il quale si mirava a una riduzione delle pene, approvato poi in entrambe le sue parti deliberanti (cfr. Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige 2017). Un voto simile era stato approvato in precedenza dal Consiglio provinciale altoatesino. Dopo le contrattazioni politiche a livello nazionale le pene previste sono state ridotte, due vaccini obbligatori espunti dal piano vaccinale e il testo di legge così modificato è stato varato il 28 luglio 2017 (cfr. stol.it 2017b). Il Presidente della Regione Veneto Luca Zaia ha definito la legge una lesione del diritto individuale alla salute e ha presentato ricorso alla Corte costituzionale, che si è tuttavia espressa a favore del legislatore.

L'applicazione della legge ha rappresentato e ancora rappresenta una notevole sfida per le strutture sanitarie. Solo per l'Alto Adige l'Azienda sanitaria ha stimato il numero di bambini da vaccinare tra 30.000 e 35.000. A differenza di altre province e regioni, in cui i bambini venivano già temporaneamente sospesi dalle scuole dell'infanzia, in Alto Adige questo non è ancora mai accaduto. La politica provinciale attualmente punta sull'informazione e invita i genitori dei bambini non vaccinati a dei colloqui sull'argomento. Chi si rifiuta di far vaccinare i propri figli può incorrere in sanzioni amministrative e, nel caso di bambini piccoli, a partire dall'autunno 2018 rischia l'esclusione dei figli dai nidi e dalle scuole dell'infanzia. La protesta degli antivaccinisti nel frattempo continua e viene portata avanti a livello provinciale dal Consigliere provinciale Andreas Pöder, che ha dato il via a una raccolta di firme per indire un referendum (cfr. Schwarz 2017).

## **5. Politiche per i rifugiati: Continua il dibattito sullo SPRAR**

La discussione sull'accoglienza dei rifugiati in Alto Adige è proseguita con la stessa intensità anche nel 2017, con al centro del dibattito politico a livello sia comunale sia provinciale il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Lo SPRAR prevede che siano le Comunità comprensoriali e i Comuni stessi ad attivarsi per accogliere i rifugiati. In questo modo si intende da un lato raggiungere la quota di distribuzione prevista per l'Alto Adige pari a 1.900 persone, dall'altro alleggerire la presenza di rifugiati nel capoluogo Bolzano, comune che ne ha accolto il maggior numero. Lo SPRAR calcola 3,5 posti per ogni 1.000 abitanti e in questo senso rappresenta un approccio interessante alla politica di integrazione. A ciò si aggiunge che non sono previsti centri di accoglienza nei comuni che aderiscono allo SPRAR, questione peraltro molto dibattuta nei Consigli comunali di tutto il territorio provinciale. I Centri di accoglienza straordinaria (CAS) sono infatti predisposti

das Zentrum, sprich Bozen, das die meisten Flüchtlinge aufgenommen hat, entlastet werden. Da bei diesem Modell 3,5 Aufnahmeplätze pro 1.000 Einwohner vorgesehen sind, gilt dieses Modell aus integrationspolitischer Perspektive als interessanter Ansatz. Dazu kommt, und diese Überlegung wurde in zahlreichen Gemeinderatssitzungen im gesamten Land diskutiert, dass für Gemeinden, die sich am SPRAR-Modell beteiligen, keine Aufnahmezentren vorgesehen sind. Diese werden im Rahmen des CAS-Modells (*Centri di Accoglienza Straordinaria*) vom Land bestimmt und fallen somit in dessen Kompetenzbereich – dementsprechend ist ein kommunalpolitischer Gestaltungsraum beim SPRAR-Modell gegeben, beim CAS-Modell hingegen nicht. Bis Ende des Jahres sprachen sich vier Südtiroler Gemeinden gegen die Aufnahme von Flüchtlingen aus, 26 haben noch kein SPRAR-Gesuch gestellt. Um Druck auf diese Gemeinden auszuüben, diskutieren Landesregierung und Rat der Gemeinden über einen Passus in der „Vereinbarung zur Gemeindenfinanzierung“, der das Einfrieren eines Teils der kommunalen Investitionsmittel vorsieht. Eine Maßnahme, die etwa von den Freiheitlichen kritisiert wurde (vgl. Mair 2017).

Kritik an Südtirols Flüchtlingspolitik kam unter umgekehrten Vorzeichen im Oktober 2017 auch vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen. Hintergrund war der Tod des an Muskeldystrophie erkrankten 13-jährigen kurdischen Flüchtlingsjungen Adan, der am 8. Oktober im Bozner Krankenhaus verstorben war. Der Fall erregte auch außerhalb Südtirols Landesgrenzen große Aufmerksamkeit, da die sechsköpfige Familie, deren Asylantrag die schwedischen Behörden abgelehnt hatten, auf die Hilfe privater Organisationen angewiesen war. Der (öffentliche) Betrieb für Sozialdienste hatte eine Unterbringung der Familie abgelehnt und begründete dies mit den Bestimmungen des sogenannten Critelli-Schreibens, das unter anderem die Kriterien zur zeitweiligen Unterbringung von Schutzbedürftigen regelt. Die Bestimmungen sehen vor, dass Antragsteller, die sich zuvor nachweislich in einem anderen europäischen oder auch Nicht-EU-Land aufhielten, in dem sie hätten Asyl beantragen können respektive Asyl beantragt haben, von der temporären Aufnahme ausgeschlossen sind (vgl. Eschgfäller 2017d, 11). In einer Stellungnahme wies Soziallandesrätin Martha Stocker am 10. Oktober 2017 darauf hin, dass die Richtlinien des Landes – bei schwerwiegenden Gründen – Ausnahmen innerhalb dieser Bestimmungen vorsehen. Adans Fall sei bei einer ersten Bewertung von Seiten des Sozialbetriebs „wahrscheinlich auch aufgrund fehlender Informationen“ als negativ eingestuft worden (vgl. Autonome Provinz Bozen-Südtirol 2017). Landesrätin Stocker kündigte als Konsequenz des Falls eine Überprüfung der Verfahren, der Kriterien für die Notaufnahme und eine bessere Abstimmung und Kommunikation zwischen den involvierten Stellen an.



dalla Provincia e rientrano nelle competenze della stessa. Il modello SPRAR consente dunque una possibilità di gestione tramite le politiche comunali, a differenza del modello dei CAS. A fine anno quattro Comuni altoatesini si erano espressi contro l'accoglienza dei rifugiati, 26 non avevano ancora inoltrato domanda di adesione. Per fare pressione su questi enti la Giunta provinciale e il Consiglio dei Comuni hanno discusso l'inserimento di un passo nell'Accordo per la finanza locale che prevedesse il congelamento di una parte dei finanziamenti comunali, misura criticata tra l'altro dai Freiheitlichen (cfr. Mair 2017).

Una critica di segno opposto alle politiche di accoglienza altoatesine è giunta nell'ottobre 2017 dall'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati in seguito al decesso di un tredicenne curdo malato di distrofia muscolare. L'8 ottobre Adan era spirato all'ospedale di Bolzano. Il caso ha attirato molta attenzione anche al di là dei confini provinciali, poiché la famiglia di sei rifugiati poteva contare solo sull'aiuto di organizzazioni private, dopo che la loro richiesta d'asilo era stata respinta dalle autorità svedesi. L'Azienda (pubblica) per i servizi sociali (ASSB) ha negato un alloggio alla famiglia di Adan motivando la decisione con riferimento alla "circolare Critelli" che stabilisce, tra le altre cose, i criteri per l'accoglienza temporanea di persone vulnerabili. La circolare prevede l'esclusione dei richiedenti che risultino essere stati presenti in altri stati europei, o in altri stati esteri anche non europei, nei quali abbiano chiesto o avrebbero potuto chiedere asilo (cfr. Eschgfäller 2017d, 11). L'assessora alla sanità provinciale Martha Stocker il 10 ottobre 2017 ha dichiarato che le direttive provinciali prevedono la possibilità di derogare da dette disposizioni in presenza di gravi e giustificati motivi. Il caso di Adan avrebbe ottenuto una prima valutazione negativa da parte dell'ASSB probabilmente anche a causa di una mancanza di informazioni (cfr. Autonome Provinz Bozen-Südtirol 2017). L'Assessora Stocker ha annunciato una verifica delle procedure e dei criteri per l'accoglienza di emergenza a seguito del caso Adan nonché un migliore coordinamento della comunicazione tra gli enti coinvolti.

## 6. Ausblick

Die Unterbringung von Flüchtlingen respektive die Debatte darüber, wurden auch beim Mediengespräch mit Landeshauptmann Arno Kompatscher zum Jahresabschluss thematisiert. Es sei, so die Journalisten, eines der wichtigsten Themen des Jahres 2017 gewesen – für 2018 ist Ähnliches zu erwarten. Die von Kompatscher Ende 2016 eingeforderte Gelassenheit im Umgang mit Herausforderungen stellte sich indes 2017 nicht ein. Auch Ende dieses Jahres bemühte der Landeshauptmann wiederum seine „Wir-brauchen-mehr-Gelassenheit“-Formel, ein Wunsch, der sich 2018 nicht erfüllen wird: zwei bedeutende Wahlen stehen an, die italienischen Parlamentswahl sowie die Südtiroler Landtagswahl. Es wird sich zeigen, welchen substanziellen Gehalt und wie viel Gelassenheit beide Wahlkämpfe aufweisen, ob *dirty campaigning*, Strategiespiele und Medienwirksamkeit, wie etwa während des österreichischen Wahlkampfes, im Vordergrund stehen oder ein authentischer Austausch von Personen und Ideen. Demokratie und Bürgerinnen und Bürgern ist zu wünschen, dass die zweite Version eintritt.

---

## Anmerkungen

- 1 An dieser Stelle sei Elisabeth Alber und Arnold Sorg für ihre wichtigen Inputs gedankt.
- 2 Durch Leitners Rücktritt rückte Hannes Zingerle als erster nichtgewählter Freiheitlicher in den Landtag nach.
- 3 Kandidiert hatte auch Antonella Arseni.
- 4 Die Verankerung der Schutzmacht-Funktion in der österreichischen Verfassung wurde in das Regierungsprogramm hingegen nicht aufgenommen.
- 5 Die Bestimmung sah das Einverständnis zweier deutschsprachiger und zweier italienischsprachiger Experten vor.
- 6 Dazu gehörten auch Namen, die im Durnwalder-Fitto-Abkommen (2010) und im Durnwalder-Delrio-Abkommen (2013) verhandelt worden waren.
- 7 Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.
- 8 Alexander Schiebel, Das Wunder von Mals: Wie ein Dorf der Agrarindustrie die Stirn bietet. OEKOM-Verlag, München 2017.

## 6. Conclusioni

L'accoglienza dei rifugiati e il relativo dibattito sono stati menzionati anche nell'incontro di fine anno del Presidente della Provincia Arno Kompatscher con la stampa, in quanto uno dei temi centrali del 2017 nell'opinione dei giornalisti e destinato a protrarsi in maniera analoga anche nel 2018. Ad oggi non si è giunti alla serenità nell'affrontare le sfide auspicata a fine 2016 da Arno Kompatscher. Anche a fine 2017 il Presidente della Provincia ha riproposto la sua ricetta di maggiore serenità, un auspicio che non si avvererà neanche nel 2018 a fronte di due importanti tornate elettorali, l'elezione del Parlamento nazionale e del Consiglio provinciale. Vedremo quali contenuti e quanta serenità caratterizzeranno entrambe le campagne elettorali, ossia se si metteranno al centro campagne diffamatorie, strategie e presenza mediatica, come ad esempio durante la campagna elettorale austriaca, o se si riuscirà ad ottenere un vero confronto di idee e persone. Alla democrazia e ai cittadini l'augurio che si verifichi quest'ultima possibilità.

---

### Note

- 1 Si ringraziano Elisabeth Alber e Arnold Sorg per i loro preziosi suggerimenti.
- 2 Le dimissioni di Leitner hanno permesso al primo dei non eletti tra i Freiheitlichen, Hannes Zingerle, di prendere il suo posto in Consiglio.
- 3 Tra i candidati anche Antonella Arseni.
- 4 L'ancoraggio della funzione di potenza tutrice nella Costituzione austriaca non è invece stato accolto nel programma di governo.
- 5 La norma prevede il consenso da parte di due esperti di lingua tedesca e due di lingua italiana.
- 6 Della lista facevano parte anche i toponimi discussi in occasione degli accordi tra Durnwalder e Fitto (2010) e tra e Durnwalder e Delrio (2013).
- 7 Direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.
- 8 Alexander Schiebel, *Das Wunder von Mals: Wie ein Dorf der Agrarindustrie die Stirn bietet*. OE-KOM-Verlag, Monaco di Baviera 2017.

---

## Riferimenti bibliografici/Literaturverzeichnis

- Anlauf, Thomas (2017), Giftige Grüße aus Bozen, [www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchner-umwelt-hilfe-giftige-gruesse-aus-bozen-1.3625356](http://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchner-umwelt-hilfe-giftige-gruesse-aus-bozen-1.3625356) (03.01.2018)
- Arbeitsgruppe 3 (2017), Kultur, Bildung, Toponomastik, in: Autonomiekonvent (Hg.), Vorschläge zur Überarbeitung des Autonomiekonvents, Forum der 100, 31-45
- Aschbacher, Alexandra (2017), Mensch Bizzo, in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/11, 16.03.2017, 18-20
- ASTAT (Hg.) (2016), Südtirol in Zahlen 2016, 15
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2017), Ablauf der Anwesenheit der Familie H. in Südtirol, abgerufen unter: [www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news\\_action=300&news\\_image\\_id=961364](http://www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=300&news_image_id=961364) (02.01.2018)
- Corriere dell'Alto Adige (2016), Italiani assenti dalla Convenzione. Tommasini sprona le associazioni, in: Corriere dell'Alto Adige, 6. Mai 2016, 3
- derStandard.at (2017a), Kanzler Kern ermahnt Kurz: Nicht gegen Italien stellen, <http://derstandard.at/2000061658577/Kanzler-Kern-ermahnt-Kurz-Nicht-gegen-Italien-stellen> (05.11.2017)
- derStandard.at (2017b), Südtirols Altlandeshauptmann: Situation für Doppelpass „so günstig wie noch nie“, <http://derstandard.at/2000068719404/Suedtirols-Landeshauptmann-Situation-fuer-Doppelpass-so-guenstig-wie-noch-nie> (30.11.2017)
- Dolomiten (2017), Wahlgesetzentwurf „Rosatellum bis“ entzweit, in: Dolomiten, 9. Oktober 2017, 3
- Eschgfällner, Michael (2017a), Schonfrist für Wölfe geht weiter, in: Dolomiten, 31. März 2017, 17
- Eschgfällner, Michael (2017b), Mit Landesgeld zum Hirtenhund, in: Dolomiten, 6. Mai 2017, 21
- Eschgfällner, Michael (2017c), Ohne Impfung bleibt Kita-Tür zu, in: Dolomiten, 20./21. Mai 2017, 17
- Eschgfällner, Michael (2017d), Strenge Regeln für Schutzbedürftige, in: Dolomiten, 11. Oktober 2017, 11
- Franceschini, Christoph (2017), Nichts gelernt!, [www.salto.bz/de/article/18112017/nichts-gelernt](http://www.salto.bz/de/article/18112017/nichts-gelernt) (25.11.2017)
- Franzosini, Sarah (2017), „Modello di civiltà“, [www.salto.bz/de/article/11062017/modello-di-civilta](http://www.salto.bz/de/article/11062017/modello-di-civilta) (12.11.2017)
- Gasslitter, Petra (2017), Wie Sebastian Kurz die ÖVP kaperte und Österreichs Politik durcheinanderbringt, [www.stern.de/politik/ausland/oesterreich--sebastian-kurz---der-mann--der-die-oevp-kaperte-7455888.html](http://www.stern.de/politik/ausland/oesterreich--sebastian-kurz---der-mann--der-die-oevp-kaperte-7455888.html) (01.11.2017)
- Gasser, Lisa Maria (2017), „Auch dafür lieben wir dieses Land“, <https://www.salto.bz/de/article/11062017/auch-dafuer-lieben-wir-dieses-land> (12.11.2017)
- Gonzato, Francesca (2017), Alfano: „Tuteleremo i nostri concittadini“, [www.altoadige.it/cronaca/bolzano/alfano-tuteleremo-i-nostri-concittadini-1.1476844](http://www.altoadige.it/cronaca/bolzano/alfano-tuteleremo-i-nostri-concittadini-1.1476844) (20.12.2017)
- Hansen, Isabelle (2017), Ortsnamen: Bizzo fällt um – Wunder bleibt vorerst aus, in: Dolomiten, 9. März 2017, 13
- Hofer, Martina (2017), Die grüne Doppelspitze, in: Zett – Die Zeitung am Sonntag, 28. Mai 2017, 6
- Kronbichler, Florian (2017a), „Rosatellum“: Dieses Wahlgesetz ist ein Wahlsiegesgesetz für die SVP, [www.facebook.com/florkronbichler/posts/891420197663807:0](http://www.facebook.com/florkronbichler/posts/891420197663807:0) (29.12.2017)
- Kronbichler, Florian (2017b), Wahlgesetz: Vom Regen in die Traufe, <http://floriankronbichler.eu/2017/10/2517/wahlgesetz-vom-regen-in-die-traufe/> (28.12.2017)

- Kurier.at (2017), Konflikt mit Italien: Außenminister Alfano trifft Kurz, <https://kurier.at/politik/inland/konflikt-mit-italien-aussenminister-alfano-trifft-kurz/276.112.219> (05.11.2017)
- Larcher, Markus (2017), Er ist wieder da, in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/10, 9.03.2017, 28-35
- Mair, Ulli (2017), Mair: „Asylantenunterkünfte um jeden Preis“, [www.die-freiheitlichen.com/de/arbeits-pressemittelungen/news/show/mair\\_asylantenunterkuenfte\\_um\\_jeden\\_preis.html](http://www.die-freiheitlichen.com/de/arbeits-pressemittelungen/news/show/mair_asylantenunterkuenfte_um_jeden_preis.html) (02.01.2018)
- Olivieri, Rosanna (2016), Gruppo italiano nella Convenzione, crescono i dubbi, in: Corriere dell'Alto Adige, 26. Juni 2016, 3
- Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth/Engl, Alice (2017) (Hg.), *Politika 2017: Südtiroler Jahrbuch für Politik*, Bozen: Raetia
- Parlamentskorrespondenz Nr. 810 vom 28.06.2017, Südtirol-Autonomie als Vorzeigemodell für Lösung von Minderheitenkonflikten. Aktuelle Stunde im Nationalrat anlässlich 25 Jahre Streitbeilegung Südtirol, abgerufen unter: [www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2017/PK0810/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2017/PK0810/index.shtml) (12.11.2017)
- Peerenboom, Christoph (2017), „Lage am Brenner ist vollkommen ruhig“, aus: radioWelt Bayern 2, [www.br.de/radio/bayern2/sendungen/radiowelt/suedtiroler-landeshauptmann-arno-kompatscher-lage-am-brenner-ist-ruhig-100.html](http://www.br.de/radio/bayern2/sendungen/radiowelt/suedtiroler-landeshauptmann-arno-kompatscher-lage-am-brenner-ist-ruhig-100.html) (05.11.2017)
- Pfeifhofer, Stephan (2017a), Leitners Abgang mit Rundumschlag, in: Dolomiten, 14. März 2017, 13
- Pfeifhofer, Stephan (2017b), Mehrheit der Landtagsabgeordneten ist für Doppelstaatsbürgerschaft, in: Dolomiten, 21. November 2017, 11
- RAI Südtirol (2017), Nachrichtenprogramm vom 27. Dezember 2017
- Regionalrat Trentino-Südtirol (2017), Begehrensantrag Nr. 8/XV, abgerufen unter: [www.consiglio.regione.taa.it/de/aufgaben-funktionen/begehrensantraege.asp?somepubl\\_cate\\_id=18365](http://www.consiglio.regione.taa.it/de/aufgaben-funktionen/begehrensantraege.asp?somepubl_cate_id=18365) (15.12.2017)
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, abgerufen unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:DE:PDF> (15.12.2017)
- Schwarz, Heinrich (2017), Unterschriften gegen den Impfwang, [www.tageszeitung.it/2017/10/31/unterschriften-gegen-den-impfwang/](http://www.tageszeitung.it/2017/10/31/unterschriften-gegen-den-impfwang/) (15.12.2017)
- Steininger, Rolf, Die Südtirolfrage, abgerufen unter: <https://www.uibk.ac.at/zeitgeschichte/zis/stirol.html> (29.12.2017)
- stol.it (2017a), Kompatscher: „Management für Großraubtiere in Sicht“, [www.stol.it/Artikel/Politik-im-Ueberblick/Lokal/Kompatscher-Management-fuer-Grossraubtiere-in-Sicht](http://www.stol.it/Artikel/Politik-im-Ueberblick/Lokal/Kompatscher-Management-fuer-Grossraubtiere-in-Sicht) (02.01.2018)
- stol.it (2017b), Italien: Gesetz zur Impfpflicht im Senat verabschiedet, [www.stol.it/Artikel/Politik-im-Ueberblick/Politik/Italien-Gesetz-zur-Impfpflicht-im-Senat-verabschiedet](http://www.stol.it/Artikel/Politik-im-Ueberblick/Politik/Italien-Gesetz-zur-Impfpflicht-im-Senat-verabschiedet) (15.12.2017)
- Südtiroler Bauernbund (2017), Wolf und Bär: „Jetzt reicht es!“, [www.sbb.it/home/news-detail/index/2017/08/25/wolf-und-b-r-jetzt-reicht-es!](http://www.sbb.it/home/news-detail/index/2017/08/25/wolf-und-b-r-jetzt-reicht-es!) (15.12.2017)
- tageszeitung.it (2017), Der Wolf-Streit, [www.tageszeitung.it/2017/12/07/der-wolf-streit/](http://www.tageszeitung.it/2017/12/07/der-wolf-streit/) (15.12.2017)
- tageszeitung.it (2017), Der Durchbruch?, [www.tageszeitung.it/2017/10/12/der-durchbruch-4/](http://www.tageszeitung.it/2017/10/12/der-durchbruch-4/) (15.12.2017)
- Taroni, Micaela (2017), „Masern-Epidemie“ in Italien, in: Dolomiten, 21. April 2017, 2
- Toniatti, Roberto (2017), Minderheitenbericht, in: *Autonomiekonvent* (Hg.), *Vorschläge zur Überarbeitung des Autonomiestatuts*, Konvent der 33, 61-67
- Varesco, Barbara (2017a), SVP bastelt an neuem Pakt, in: Dolomiten, 31. Mai 2017, 15

- Varesco, Barbara (2017b), Römische Chancen für SVP gut wie noch nie, in: Dolomiten, 23. September 2017, 13
- Werth, Andrej (2016), Kompatscher: „Wir sind ein kleines, feines Land“, [www.stol.it/Artikel/Politik-im-Ueberblick/Lokal/Kompatscher-Wir-sind-ein-kleines-feines-Land](http://www.stol.it/Artikel/Politik-im-Ueberblick/Lokal/Kompatscher-Wir-sind-ein-kleines-feines-Land) (05.12.2017)
- Zusammen. Für Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022, 33, abgerufen unter: [www.bundeskanzleramt.gv.at/regierungsdokumente](http://www.bundeskanzleramt.gv.at/regierungsdokumente) (02.01.2018)

## **Autonomiekonvent und Consulta**

**Die Reform des Autonomiestatuts der  
Region Trentino-Alto Adige/Südtirol:  
partizipative Prozesse im Vergleich**

## **Convenzione sull'Autonomia e Consulta**

**La riforma dello Statuto d'autonomia della  
Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol:  
processi partecipativi a confronto**

**Politische, rechtliche und institutionelle  
Rahmenbedingungen**

**Contesto politico, giuridico ed istituzionale**



Elisabeth Alber

# Autonomiekonvent und Consulta im internationalen und nationalen Vergleich: Verfahren, Gremien, Praxis

## Autonomy Convention and Consulta: An International and National Comparison as to Procedures, Bodies, Praxis

**Abstract** This article examines similarities and differences of the institutional frameworks of the Autonomy Convention (2016–2017) and the Consulta (2016–2018), two large-scaled consultative processes in South Tyrol and in Trentino, both aiming at the elaboration of proposals as to the revision of the Second Autonomy Statute of the Autonomous Region Trentino–South Tyrol. Each participatory process lasted almost two years and was different in its structure. The article highlights how the two processes were organized and to what extent they are innovative forms of democratic participation.

For this purpose, the Autonomy Convention and the Consulta are firstly scrutinized along existing theories and models of deliberative democracy (parts 1–4). Secondly, intent and purpose of both processes are elucidated as well as the details as to their organisational and operational structures (part 5 and its subheadings). The article shows that the two structures have its pros and cons, contributing differently to the overall aim of both processes: the elaboration of proposals as to the amendment of the regionally anchored Second Autonomy Statute (1972). This result is embedded in concluding remarks (part 6), which highlight that neither structure helped to create a constitutional *momentum* for broad mobilization.

# 1. Grundsätzliches, Zielsetzung und Struktur der Abhandlung

Knapp zwei Jahre lang wurden fast zeitgleich sowohl im Südtiroler Autonomiekonvent<sup>1</sup> (16.01.2016–22.09.2017)<sup>2</sup> als auch in der Consulta<sup>3</sup> (12.09.2016–03.05.2018)<sup>4</sup> im Trentino Ideen und Vorschläge zur Überarbeitung des regional verankerten Autonomiestatuts der beiden autonomen Provinzen Bozen und Trient diskutiert und erarbeitet. Trotz aller Unterschiedlichkeit in Struktur, Ablauf und Diskussions-schwerpunkte<sup>5</sup> sowie -kultur<sup>6</sup>, ist beiden beratenden partizipativen Bürgerbeteiligungsprozessen eines gemein: Beide sind auf subnationaler Ebene groß angelegt und vor dem Hintergrund eines Minderheitenkontexts im Bereich grundlegender Reformbestrebungen durchgeführt worden. Dabei wurden während der Arbeiten einerseits die Beziehungen zwischen den autonomen Provinzen und Rom (beispielsweise die Stärkung der Autonomie durch Ausweitung der Kompetenzen), andererseits, und vor allem in Südtirol, die Politikgestaltung und Beziehungen zwischen den Sprachgruppen (beispielsweise das Proporzsystem und das Erziehungs- und Unterrichtswesen) sowie die Rolle der Region als Regierungsebene kontrovers diskutiert.

Die Arbeiten des Autonomiekonvents und der Consulta beschränkten sich somit nicht auf eine formalrechtliche und politisch-institutionelle Dimension, sondern boten Raum für Diskussionen über verschiedenste Dimensionen und Visionen hinweg. Über die Ausgestaltung der Autonomie in Südtirol und im Trentino wurde sowohl im engeren Sinne (Kompetenzen und Politikgestaltung der beiden autonomen Provinzen) als auch im weiteren und weitesten Sinne diskutiert [Beziehungen zwischen den autonomen Provinzen, Beziehungen der autonomen Provinzen zu Rom, die (zukünftige) Rolle der „kompetenzarmen formellen Dachkonstruktion“ Region sowie die (zukünftige) Rolle der autonomen Provinzen in der Europaregion (als Teil des geographischen Gebiets und als Teil der institutionellen und organisatorischen Strukturen im Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit, kurz EVTZ)].<sup>7</sup>

Diese Abhandlung analysiert und vergleicht Zweck, Aufbau und Ablauf des Autonomiekonvents und der Consulta. Sie verfolgt zwei Zielsetzungen:

(1) Erste Zielsetzung ist die Gegenüberstellung der institutionellen Rahmenbedingungen und der wichtigsten Arbeitsschritte beider Bürgerbeteiligungsprozesse.

Den Autonomiekonvent (das Verfahren in Südtirol) zeichnet folgende Besonderheit aus: Er ist auf subnationaler Ebene in einem durch konkordanzdemokratischen Elementen gekennzeichnetem politischem System durchgeführt worden (die Zusammensetzung seiner Gremien berücksichtigt diese Elemente; vgl. Abschnitt fünf

dieser Abhandlung). Außerdem ist es interessant, Verfahren und Ausgestaltung des Autonomiekonvents mit dem Bürgerbeteiligungsverfahren in der Nachbarprovinz Südtirols, dem Trentino, zu vergleichen. Die Consulta (das Verfahren im Trentino) verfolgte nämlich dieselbe Zielsetzung, doch tat sie dies mittels eines Beteiligungsprozesses, der anders ausgestaltet war. Die Consulta in der italienischsprachigen Autonomen Provinz Trient (mit wenigen Minderheitensprachinseln) war demnach anderen Herausforderungen ausgesetzt als der Autonomiekonvent in der Autonomen Provinz Bozen, dessen politisches System auf der Institutionalisierung dreier Sprachgruppen fußt (Deutsch, Italienisch, Ladinisch).

Die Herausforderung, die beiden autonomen Provinzen als Gliedprovinzen der Autonomen Region Trentino-Südtirol noch bevorsteht, ist die Erarbeitung eines gemeinsamen Entwurfs für die Abänderung des Zweiten Autonomiestatuts (ASt). Laut Artikel 103 des ASt (1972) steht das Initiativrecht zur Änderung des Statuts dem Regionalrat auf Vorschlag der Landtage der beiden autonomen Provinzen Bozen und Trient zu. Dabei fasst der Regionalrat, der sich aus den beiden Landtagen zusammensetzt (Art. 25 Abs. 1 ASt), nur den formellen Beschluss, der vollständig dem von den beiden Landtagen eingebrachten Entwurf entspricht. Konkret heißt das, dass der endgültige Vorschlag Südtirols zusammen mit den Ergebnissen des Bürgerbeteiligungsprozesses im Trentino nach Behandlung in den jeweiligen Landtagen und nach Genehmigung im Regionalrat dem römischen Parlament vorgelegt werden muss.

Das Autonomiestatut steht im Rang eines Verfassungsgesetzes und kann demgemäß nur mittels eines Verfassungsgesetzentwurfs abgeändert werden, der laut Art. 138 der Verfassung behandelt wird [Genehmigung in doppelter Lesung beider Kammern in einem zeitlichem Abstand von mindestens drei Monaten, wobei die Anwendung einer staatsweiten Volksabstimmung über ein statutsänderndes Verfassungsgesetz aufgrund des Minderheitenschutzes nicht zulässig ist (Art. 103 Abs. 3 ASt)]. Zum jetzigen Zeitpunkt (08. Mai 2018) steht weder in Südtirol noch im Trentino fest, wer sich in welcher Form in den jeweiligen Landtagen der erarbeiteten Unterlagen annimmt. Dementsprechend liegt die Behandlung eines oder zweier Verfassungsgesetzentwürfe in weiter Ferne, nicht nur wegen des Fehlens klarer Aussagen hinsichtlich der ausstehenden Arbeitsschritte, sondern auch in Anbetracht momentaner anderweitiger Prioritätensetzung (Erstellung der Kandidatenlisten für die anstehenden Landtagswahlen am 21. Oktober 2018). Inwiefern die erarbeiteten Ideen und Vorschläge der Gremien des Autonomiekonvents und der Consulta Eingang finden in den Wahlkampf, bleibt dahingestellt. Sollte sich auf Landes- bzw. Regionalebene kein gemeinsamer Entwurf eines Verfassungsgesetzentwurfs abzeichnen, so

bestünde laut ASt auch eine andere Möglichkeit: die Gesetzesinitiative von Seiten des Staates, also der Regierung, oder eines einzelnen Parlamentariers. Sprich: Ein Parlamentarier aus Südtirol oder dem Trentino könnte den Gesetzentwurf des jeweiligen Landtages ins Parlament einbringen. Dieser Weg zur Abänderung des ASt ist wiederum an Stellungnahmen durch den Regionalrat und den Landtagen gebunden, die zwar rechtlich nicht bindend sind, aber politisch ein außerordentliches Gewicht aufweisen, gerade wegen des Prinzips des loyalen Zusammenwirkens im italienischen Verfassungsrecht (vgl. Zwillling 2007). Um die Kontextualisierung beider Fallstudien vornehmen zu können, sei darauf hingewiesen, dass das staatsrechtliche deliberative Demokratieverständnis und dessen Ausgestaltungsformen im Regionalstaat Italien und im Bundesstaat Österreich zwar vorhanden, aber je nach Regierungsebene und je nach Region bzw. Bundesland unterschiedlich aufgefasst werden und ausgeprägt sind (vgl. Alber 2015a).

(2) Zweite Zielsetzung dieser Abhandlung ist die Einordnung beider Prozesse in Theorien und Praktiken beratender Bürgerbeteiligungsprozesse bei grundlegenden Reformvorhaben.

Beratende Bürgerbeteiligungsverfahren bei grundlegenden Reformen sind in den letzten Jahren auf nationaler Ebene insbesondere bei angestrebten Verfassungsreformen vermehrt zum Einsatz gekommen (z. B. in Island; vgl. Abschnitt vier dieser Abhandlung). Bezüglich des Ausrufs der Krise der Demokratie muss jedoch betont werden, dass jener keine Neuheit darstellt (für viele vgl. Urbinati 2014; Dahrendorf 2002; Beck 1998; Bobbio 1984) und – sofern nicht weiter ausgeführt – eine unzulässige Verallgemeinerung ist. Denn, nicht die Demokratie steckt in der Krise, sondern ihre institutionelle Ausgestaltung und ihre Entscheidungsfindungsprozesse (vgl. Diamanti 2013; della Porta 2010). Nicht die Krise der Demokratie, sondern die Krise der Politik bedingt eine immer größer werdende Entfremdung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Politik (Klages und Vetter sprechen vom Teufelskreis des gegenseitigen Misstrauens, 2013, 22–23; zum Vertrauensverlust und der *Governance* in Südtirol vgl. Alber/Engl/Pallaver 2015). Andere, wie Hans-Liudger Dienel und Raban Fuhrmann (2014, 24–25) argumentieren, dass Politik nicht mehr so gelingt wie sie soll. Sie sprechen vom funktionalen Versagen politischer Praxis (Steuerungsdimension) in Zeiten, in denen es nicht mehr nur „technisch-instrumentelle“ Probleme zu lösen gilt, sondern die Politik auch „normativ-substantielle Gerechtigkeitsanforderungen“ mit berücksichtigen muss (Nachhaltigkeitsdimension) und demnach ihr klassisch-westliches Menschen- und Politikverständnis, dem ein „emphatischer Defizit“ inne liegt, gen ein Politikverständnis überdenken muss, das auf einer demo-

kratiefördernden Diskurs-Praxis fußt. Klages und Vetter (2013, 14–21) sprechen von der Ausbreitung des rationalen Denkens und des gesellschaftlichen Wertewandels von Unterordnungs- und Fügsamkeitswerten zu Selbstentfaltungswerten. Aus diesem Grund rücken Bürgerbeteiligungsverfahren, denen ein dialogischer Prozess zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft zugrunde liegt, immer mehr in den Mittelpunkt politischer Praxis: einerseits um Politiken zu legitimieren, andererseits um Bürgerwissen zu akquirieren, mit der Zielsetzung der Erarbeitung nachhaltiger Lösungsansätze (Bobbio und Pomatto sprechen von einem *modello a confronto*, das unterschiedliche Meinungen und Argumentationsstränge gegenüberstellt und in dem die Verwaltung bzw. die Letztentscheidungsinstanz eine neutrale Rolle einnimmt; 2008, 29). Die Letztentscheidungsbefugnis steht bei partizipativen Bürgerbeteiligungsverfahren in der Regel der für die Sachlage zuständigen Behörde oder jener politischer Institution zu, die das Beteiligungsverfahren in die Wege geleitet hat. Jene Behörde oder politische Institution sollte, im Idealfall, auch Beobachter oder gleichwertiger (nicht steuernder) Akteur im deliberativen Verfahren sein.

Deliberativen, also auf Diskussion und Argumentation aufgebauten beratenden Bürgerbeteiligungsverfahren, wird zugesprochen, dass sie Hoffnungsträger sind, um komplexe Entscheidungsfindungsprozesse fernab von Wahlakten repräsentativer und direkter Demokratie mittels der Einbindung möglichst breiter Bevölkerungsschichten besser in die Wege zu leiten. Sie zielen nicht auf die Entmachtung repräsentativ-demokratischer Institutionen ab, sondern auf die Ergänzung derselben durch öffentliche Prozesse der Meinungs- und Willensbildung. Deliberative Demokratietheoretiker weisen immer wieder explizit darauf hin, dass die Verfahren komplementär zu Entscheidungsfindungskanälen repräsentativer Art zum Einsatz kommen sollen und jene nicht substituieren können (vgl. für viele, „deliberative democracy is not usually thought of as an alternative to representative democracy, it is rather an expansion of representative democracy“; Chambers 2003, 308; vgl. auch Chambers 2012, 53; Klages/Vetter 2013, 124; Allegretti 2010, 3; Merkel 2015, 121–122).

Ziele deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren sind nicht nur der Austausch und der Wissensgewinn, sondern auch Meinungs- und Willensbildung durch begründete Argumentation im Sinne des Gemeinwohls (Präferenzgenese und -veränderung). Claudia Landwehr (2012, 360) bezeichnet als Deliberation

*„die argumentative Suche nach und die Gewichtung von Gründen für und gegen Handlungsoptionen durch eine Gruppe. Deliberation ist dialogisch, das bedeutet, dass jeder Teilnehmer die Möglichkeit hat, sich an der*

*Diskussion zu beteiligen und zu Äußerungen anderer Stellung zu beziehen, also ihnen zuzustimmen, sie zu hinterfragen oder ihnen zu widersprechen. Deliberation folgt zudem einer Logik der Öffentlichkeit: Die genannten Gründe verlangen nach Verallgemeiner- und prinzipieller Übertragbarkeit. Was für einen Teilnehmer ein Grund ist, muss für die anderen zumindest ein möglicher Grund sein. Private Motive und Interessen (z.B. der Wunsch nach mehr Geld oder Macht) gelten in der Deliberation nicht als legitime Gründe.“*

Der Logik der Öffentlichkeit folgten sowohl der Autonomiekonvent als auch die Consulta. All ihre Arbeiten waren öffentlich zugänglich, wurden online übertragen und aufgezeichnet, sind nachzusehen und nachzulesen auf den entsprechenden Webseiten ([www.konvent.bz.it](http://www.konvent.bz.it) für den Autonomiekonvent und [www.riformastatuto.tn.it](http://www.riformastatuto.tn.it) für die Consulta).

Auf den bisherigen Aussagen aufbauend, analysiert diese Abhandlung den Autonomiekonvent und die Consulta, indem sie zunächst in den Abschnitten zwei, drei und vier eingeht auf bestehende Theorien sowie Modelle und Konzepte deliberativer Demokratie. Verfahren, Zweck und Zielsetzung des Autonomiekonvents und der Consulta werden im fünften Abschnitt unter die Lupe genommen, wobei dessen Unterabschnitte eine detaillierte Analyse des Aufbaus und der Arbeitsweisen der Gremien beider Bürgerbeteiligungsprozesse vornehmen. Dabei werden Vor- und Nachteile der institutionellen Rahmenbedingungen vergleichend gegenübergestellt. Die Abhandlung leistet einen Beitrag zur empirischen Deliberationsforschung, die insbesondere aber nicht nur im Bereich subnationaler deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren in Minderheitenkontexten noch in den Kinderschuhen steckt bzw. mehrheitlich theoretischer Natur ist.

## **2. Theoretischer Rahmen: deliberative Demokratie**

Ein Blick in den Forschungsstand zu Demokratietheorien gibt Aufschluss darüber, dass deliberative Demokratietheorien insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten zum Fokal- und Angelpunkt in der Politikwissenschaft aufgestiegen sind und innerhalb der politischen Theorie zu jener Teildisziplin avanciert sind, zu der zeitgenössisch am meisten geforscht wird (Schaal/Heidenreich 2016, 283). Laut Schaal und Heidenreich (2016, 268–271) birgt ein deliberatives Demokratieverständnis (zum

Konzept vgl. Dryzek 2009, der die Begriffe *deliberative capacity* und *deliberative capacity building* prägte) im Vergleich zu anderen Demokratieauffassungen den Vorteil, folgende fünf Herausforderungen erfolgreich meistern zu können (zumindest als theorieinterne Hoffnung):

— (1) Es erlaubt, die These der Opposition zwischen den Grundsätzen der Verfasstheit eines Staates (die verfassungsrechtlich vorgegebenen Spielregeln des Politischen) und dem Ideal der Volkssouveränität zu falsifizieren bzw. die Grundsätze der von Habermas propagierten Gleichursprünglichkeit von privater und öffentlicher Autonomie auszusöhnen. Weder können die private Autonomie als legitime Freiheit zu strategischem Handeln, noch die staatsbürgerliche Autonomie als subjektiv-rechtliche Gelegenheit der Teilhabe und -nahme an diskursiven Rechtsetzungsverfahren unabhängig voneinander existieren (vgl. Lieber 2007).

— (2) Dadurch dass ein deliberatives Demokratieverständnis auf Verfahren hinausläuft, ist es der Prozess der Deliberation selbst, welcher Inbegriff ist für die Qualität des Outputs politischer Systeme (deren Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit) bzw. für die Dauerhaftigkeit sozio-politischen Gemeinwohls; denn, der deliberative Ansatz setzt den prozeduralen Diskurs in den Mittelpunkt, während republikanische Theorien sich auf Tugenden, und liberale Theorien sich auf Institutionen stützen.

— (3) Die Einbindung der Meinungen und Interessen vieler in einen strukturierten Meinungs- und Willensbildungsprozess erhöht die Legitimation eines politischen Systems, denn Bürgerinnen und Bürger sind in einer Person „Rechtsautoren und Rechtsadressaten, d. h. sie sind die Autoren jener Gesetze, denen sie zugleich als Staatsbürger unterworfen sind“ (Schaal/Heidenreich 2016, 269). Deliberative Bürgerbeteiligungsprozesse sind somit Mittel zum Zweck und orientieren sich nicht nur am Streben nach einem Mehr an politischer Beteiligung, sondern beabsichtigen auch den Erhalt bestehender demokratischer Strukturen und Entscheidungsfindungsprozesse mit dem Minimalanspruch der Anpassung an neue Gegebenheiten.

— (4) Mittels Deliberation können Präferenzen optimiert werden und dies käme – sofern die Deliberation nach idealen Rahmenbedingungen wie der Vernunft, der Inklusivität, der Öffentlichkeit, der Gleichheit, der Zwanglosigkeit und des Gemeinwohlverständnisses abläuft – einer Verbesserung des politischen Systems auf der Inputseite gleich; in dieselbe Kerbe schlägt schon im Jahr 1990 der Philosoph David Estlund, der auf die epistemischen Vorzüge eines deliberativen Demokratieverständnisses verweist.

— (5) Entscheidungen, die durch Deliberation getroffen werden oder denen Deliberation vorangeht, gehen einher mit der Reduzierung von Implementationskos-

ten von Rechtsakten; die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern macht die Umsetzung von Politiken politisch nachhaltiger, da Bürgerinnen und Bürger als Betroffene über die Sachlage schon in Kenntnis gesetzt sind und jene – idealerweise – mitgedacht und mitgestaltet haben.

All dies klingt vielversprechend in Zeiten, in denen Politikverdrossenheit, Politikentfremdung und die Krise der Demokratie bzw. der Politik in allerlei Munde sind. Bedeutet all dies, dass auf die Frage, ob deliberative Demokratie alles und jedes sein kann, ein Ja als Antwort folgen muss? Dies ist nicht der Fall, weder aus demokratietheoretischer Sicht, noch aus empirischer Sicht. Der Deliberation als politische Interaktionsform kommen angesichts der vermehrten Durchführung unterschiedlichster Bürgerbeteiligungsverfahren (der Rechtswissenschaftler Umberto Allegretti spricht von einer Bürgerbeteiligungsverfahren-Familie, 2010, 1–3) und der Fülle an theoretischer und empirischer Forschungsarbeiten in mittlerweile verschiedensten Teildisziplinen der Sozialwissenschaften zwar eine unüberschaubare Anzahl an Bedeutungen zu, jedoch kann, soll und darf deliberative Demokratie weder in ihrer theoretischen Lesart noch in ihrer praktischen Ausgestaltung, d. h. in ihrer empirischen Handlungslogik, nicht alles und jedes sein. Was deliberative Demokratie ist bzw. in welchem Verhältnis ihre unterschiedlichen Ausformungen zueinander und in Abgrenzung zu repräsentativen und direktdemokratischen Entscheidungsfindungsprozessen stehen, lässt sich nicht in einer einzigen Definitionsformel verdichten. Anspruch und Wirklichkeit deliberativer Demokratie sind stark kontextgebunden, können also vieles bedeuten, aber, wie schon betont, trotzdem nicht alles und jedes sein. Folgendes Zitat vom pragmatisch orientierten Demokratietheoretiker James Bohman umreißt sowohl die Grundannahmen deliberativer Demokratietheorie als auch die Komplexität deliberativen Handelns sehr treffend und wirft Fragen auf, die auch hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung des Autonomiekonvents und der Consulta kontrovers diskutiert wurden und werden:

*„Broadly defined, deliberative democracy refers to the idea that legitimate lawmaking issues from the public deliberation of citizens. As a normative account of legitimacy, deliberative democracy evokes ideals of rational legislation, participatory politics, and civic self-governance. In short, it presents an ideal of political autonomy based on the practical reasoning of citizens. But is this ideal feasible or even desirable? What exactly is public deliberation? Given the complex issues that confront contemporary societies, is an intelligent, broad-based participation possible? In societies*



*as culturally diverse as our own, is it reasonable to expect deliberating citizens to converge on rational solutions to political problems? Does deliberation actually overcome or only exacerbate the more undesirable features of majority rule?“ (Bohman/Rehg 1997, ix)*

Wenn es um deliberative Demokratie in ethnisch-pluralistischen (gespaltenen) Gesellschaften geht, so zeigt vor allem die Arbeit von O’Flynn Versprechungen und Fallstricke deliberativer Prozesse auf. Er argumentiert, dass konkordanzdemokratische Systeme durch jene deliberativen Bürgerbeteiligungsverfahren ergänzt werden sollten, die darauf abzielen, die Integration in gesplante Gesellschaften zu erleichtern. Obwohl er anerkennt, dass eine positive Korrelation vorliegt zwischen dem Grad der Pluralität einer Gesellschaft und der Schwierigkeit der dialogischen Präferenzgenerierung und -veränderung bei Teilnehmenden eines Beteiligungsprozesses, argumentiert er, dass die Verhandlungslogik zwischen den Gruppen durch eine deliberative Diskussionskultur ersetzt werden sollte. Nur mittels einer übergeordneten bürgerlichen Identität (*overarching civic identity*, O’Flynn 2006, 57; vgl. auch O’Flynn 2010) könnten gesplante Gesellschaften und deren Systeme zukunftsfit gemacht werden. O’Flynn betont, dass Aussöhnung und Annäherung nur erreicht werden können, wenn deliberative Diskussionsprozesse nicht ausschließlich zwischen den Eliten stattfinden, sondern auch in der Öffentlichkeit. In der Praxis könnten Spannungen während des Austragens deliberativer Bürgerbeteiligungsprozesse zwar zunächst eher zunehmen als abnehmen, doch fällt dies mittelfristig und langfristig nicht ins Gewicht. Dies geschieht aufgrund der Tatsache, dass sich die Polarisierung von Meinungen insbesondere bei grundlegenden Fragestellungen in Gruppendiskussionen oft zuspitzt und die Fähigkeit der Teilnehmenden, die Argumente distanziert zu betrachten, in jenem Moment sehr eingeschränkt ist – insbesondere wenn aus methodischer Sicht das „reine“ Konsensprinzip zum Einsatz kommt. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu betonen, dass im Gegensatz zu den deliberativen Demokratietheoretikern der ersten Generation laut den deliberativen Demokratietheoretikern der zweiten und dritten Generation kein Konsens notwendig ist, um deliberative Praktiken zu legitimieren; Vereinbarungen können auch durch ein abgeschwächtes Konsensprinzip, durch Kompromisse oder ausschließliche durch Konzentration auf gemeinsame Interessen erzielt werden (für viele vgl. Mendelberg 2002; Manin 2005; Gutmann und Thompson 2012).

### 3. Anwendungsorientierter Rahmen: Beteiligungsverfahren

Aus anwendungsorientierter Sicht ist unweigerlich festzustellen, dass wir mittlerweile einem „Verfahrensboom“ (Dienel/Fuhrmann 2014, 27) oder „einer regelrechten Welle dialogisch geprägten Beteiligungsformen“ (Klages/Vetter 2013, 43), die sich insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelt haben, ausgesetzt sind. Dies kommt aber nicht automatisch einem proaktiven deliberativen Handeln in Politik und Verwaltung gleich. Der Großteil deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren wird reaktionär in die Wege geleitet und weder konsequent noch regelmäßig durchgeführt. In den Worten von Dienel und Fuhrmann (2014, 23) ist es „in der Praxis unüblich, gerade in heiklen Gesetzgebungsvorhaben Bürger offen und effektiv einzubinden“; auch „fehlt in den Politik- und Verwaltungswissenschaften eine anerkannte Forschung und Lehre, wie Beteiligungsprozesse besser gelingen“.

In ihrer Ausgestaltung können Bürgerbeteiligungsverfahren sehr unterschiedlich sein: beispielweise *face-to-face* oder *online* Verfahren, Groß- oder Kleingruppenverfahren, Verfahren in institutionalisierten oder nicht-institutionalisierten Räumen. Auf die Fragen, welchem Regelwerk deliberative Beteiligungsverfahren unterliegen bzw. wie sie institutionalisiert werden und welche Ausgestaltungselemente sie kennzeichnen (sollen), gibt es ebenso wenig eine einhellige Antwort wie auf die Frage, inwieweit deliberative Bürgerbeteiligungsverfahren den normativen Ansprüchen deliberativer Demokratietheorie gerecht werden können.

Die Spezifikation institutioneller Arrangements, die deliberationsfördernd wirken, wird von der deliberativen Demokratietheorie insbesondere ab der Jahrtausendwende zunehmend thematisiert und aufgearbeitet und stellt bis heute für die Wissenschaft eine große Herausforderung dar (Bächtiger/Hangartner 2010). So weisen zum Beispiel Alcántara et al. (2016, 43–53) in ihrer umfangreichen wissenschaftlichen Systematisierung deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren auf die Probleme und Grenzen bei der Einordnung von Verfahren in eine Matrix hin (*ibid*, 53–55): Sie attestieren der noch nicht ausgereiften „Verfahrensbeteiligungsforschung“, dass „idealtypische Verfahren oft nicht umfassend genug beschrieben sind, um die Ausprägungen der einzelnen Kriterien für das jeweilige Verfahren aus nur einer Quelle zu speisen.“ Dies bringt methodologische Schwierigkeiten mit sich, da die Verfahren interpretativ eingeordnet werden müssen. Die Autoren propagieren die Verfahrenswissenschaft dahingehend auszubauen, dass Analysen, die deliberative Bürgerbeteiligungsprozesse begleiten, zum Standard werden [nicht nur Prozessanalysen, sondern auch Analysen der Ergebnisse und der langfristigen Wirkung/Folgen deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren (*ibid*, 54)]. Abhandlungen dieser Art sind

aufgrund ihrer Komplexität und ihres Umfanges noch spärlich. Bis zur Jahrtausendwende wurde deliberative Demokratie fast ausschließlich demokratietheoretisch aufgearbeitet.

In der deliberativen Demokratietheorie finden deliberative Bürgerbeteiligungsverfahren einerseits ihre normative Legitimationsquelle, andererseits fordern deliberative Bürgerbeteiligungsverfahren die sehr anspruchsvollen theoretischen Grundannahmen der Deliberation stetig heraus. Ab den 2000er-Jahren entwickelte sich die empirische Deliberationsforschung in zwei Schritten (vgl. Bächtiger/Wyss 2013; Bächtiger 2016): In einem ersten Schritt setzte man sich mit dem normativen Ideal der Deliberation auseinander, um jenen Kritikern Antworten zu geben, die die Durchführung und den Nutzen deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren aufgrund ihrer höchst anspruchsvollen Voraussetzungen als utopisch ansahen. In einem zweiten Schritt entwickelte sich die empirische Deliberationsforschung als eigenständige Disziplin: Zwar vertritt man weiterhin die These, dass die deliberative Demokratietheorie in erster Linie eine normative Theorie ist, doch betont die Wissenschaft vermehrt, dass deren empirische Grundannahmen herauszuarbeiten seien, denn

*„Sollen impliziert Können“ und demnach gilt: „wer fordert, dass sich Bürger und Politiker in einer bestimmten Art und Weise verhalten, muss nachweisen, dass es ihnen auch tatsächlich möglich ist, und wer verspricht, dass Deliberation Erkenntnisfortschritte und Verständigung produziert, muss zeigen, dass dies auch unter realen Bedingungen der Fall ist.“*  
(Landwehr 2012, 360)

Hinkte in der Wissenschaft vor zwei Jahrzehnten die Empirie noch der Theorie hinterher, so ist heutzutage die Menge (kleinteiliger) empirischer Fallbeispiele fast unüberschaubar geworden (Landwehr 2012, 375). Nach Dienel und Fuhrmann (2014, 31) „hält die wissenschaftliche Reflexion [...] nicht Schritt“ mit dem zunehmenden Aufkommen und der Durchführung neuer Bürgerbeteiligungsverfahren. Sie sollte deshalb verstärkt zu prozeduraler Politik forschen (was Deliberation in politischen Gremien, aber auch deliberative Bürgerbeteiligungsverfahren wie den Autonomiekonvent und die Consulta miteinschließt). Fasst man den Begriff der deliberativen Demokratie breit, so gilt jedoch weiterhin, dass die Fülle normativ-theoretischer Konzeptionen gegenüber jener der empirischen Studien überwiegt.

## 4. Die Kategorie der „Konventsmodelle“

Die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern im Vorfeld von Verfassungsreformen wird vor dem Hintergrund der Krise der Politik zunehmend angestrebt. Aus Sicht des öffentlichen Rechts spricht Cheryl Saunders (2012, 2) von „a universal acceptance that the authority for a Constitution must derive, in one way or another, from the people of the State concerned“ und Mila Versteeg (2014, 1143) vom „strong trend toward participatory procedures in constitution-making and [...] growing consensus that such participation is the wave of the future.“ Während sich die Einbindung der Bürgerschaft mittels digitalisierter Plattformen und zum Zwecke der Informationsübermittlung von Präferenzen ohne weiteres einrichten lässt (man denke an die beratende Volksbefragung in Italien im Jahr 2013, welche auf drei Monate ausgelegt war und mittels einer Online-Plattform darauf abzielte, die Meinungen der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich dreier Kernbereiche der Verfassungsreform einzuholen),<sup>8</sup> ist die Durchführung (mehrstufiger) deliberativer *face-to-face* Beteiligungsformate mit diversen Herausforderungen behaftet. Trotz der Herausforderungen werden nicht nur in Europa (vgl. Blokker 2017), sondern auch im außereuropäischen geographischen Raum, vermehrt sogenannte „Konventsmodelle“ (d. h. Versammlungsmodelle) eingesetzt. Der Rechtswissenschaftler Umberto Allegretti (2013) spricht von *costituzioni partecipate* und geht ein auf die Beispiele von Island (vgl. auch Thorarensen 2017), Ecuador und Bolivien, politikwissenschaftliche Deliberationsforscher nehmen jene Beispiele auch unter die Lupe [wie auch andere, z. B. Belgien, eine *sui generis* Fallstudie, da der Prozess von der Bürgerschaft selbst initiiert wurde, vgl. Jacquet et al. 2016; Irland (vgl. Farrell et al. 2017 und aus vergleichender Sicht Geißel/Gherghina 2016)].

Auch Österreich und Italien entziehen sich dem Trend der Einbindung der Bürgerschaft bei Verfassungsreformen bzw. grundlegenden Reformvorhaben nicht. Vor dem Hintergrund der gescheiterten Bundesstaatsreform 1994 (vgl. Öhlinger 1995) wurde der Österreich-Konvent mit der Aufgabe betraut, Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten. Ursprünglich war der Österreich-Konvent als parlamentarische Enquete-Kommission angedacht, doch dem stimmten die Bundesländer nicht zu (Khol/Konrath 2004, 570). Der Österreich-Konvent wurde am 30. Juni 2003 eingesetzt und beendete seine Arbeit am 28. Jänner 2005 nach fast 19 Monaten mit einem 1.200 Seiten umfassenden Ergebnisdokument, das nachfolgend in eine Regierungsvorlage transformiert und in den Nationalrat eingebracht wurde. Obwohl der Österreich-Konvent eigentlich gemäß dem Konsensprinzip arbeiten sollte, hat er am Ende „vor allem darüber aufgeklärt worüber Konsens und

worüber Konflikt besteht“ (Welan 2007, 9). Wenngleich er sein Ziel einer grundlegenden Staats- und Verfassungsreform insbesondere wegen parteipolitischer Gegensätze verfehlte (vgl. Konrath 2005), sind einige der in seinem Abschlussbericht enthaltenen Vorschläge im Laufe der Folgejahre umgesetzt worden sind (z.B. die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die mit 01. Jänner 2014 in Kraft getreten ist). Ein konstitutioneller Moment im Sinne des Rechtstheoretikers Bruce Ackerman ist der Österreich-Konvent nicht, da es den Mitgliedern des Österreich-Konvents nicht gelang, die grundlegende Verfassungsreform zu einem die Bürger mobilisierendem Thema zu machen (vgl. Pollak/Slominski 2005). Die Gründe hierfür sind sicherlich nicht nur auf die folgenden zu reduzieren, doch waren die Zusammensetzung des Österreich-Konvents und die mühsame Arbeits- und Kommunikationsverzahnung zwischen der Bürgerschaft, der organisierten Zivilgesellschaft, der Politik und der Verwaltung sicher zwei Hauptgründe. Die Verzahnung aller Akteure in deliberativen Bürgerbeteiligungsprozessen wird in der Literatur als maßgeblich angeführt für den Erfolg und die Verstetigung dialog-orientierter Bürgerbeteiligung (Vetter/Remer-Bollow 2016, 114–124). Hinsichtlich der Zusammensetzung des Österreich-Konvents ist festzuhalten, dass es unterschiedliche parteipolitische Meinungen zur Größe (und Zusammensetzung) des Konvents gab (von 40–80 Mitgliedern, vgl. Blümel 2004). Der Österreich-Konvent setzte sich schlussendlich aus 70 Mitgliedern zusammen, die aus Politik, Verwaltung, Gerichtsbarkeit, dem Unternehmertum und dem Bereich der Sozialpartnerschaften kamen (und als Vertreter der Bundes-, Landes- und Gemeindeebene eingesetzt wurden). Es wurden auch 18 fachlich qualifizierte Persönlichkeiten von den Parteien im Verhältnis 6 ÖVP, 6 SPÖ, 3 FPÖ und 3 Grüne vorgeschlagen und in den Konvent entsandt. Inwieweit man bei einer solchen Zusammensetzung von einem deliberativen Bürgerbeteiligungsverfahren sprechen kann, ist umstritten. Die Zivilgesellschaft wurde während der Arbeiten zum Teil mittels Anhörungen in den Österreich-Konvent eingebunden, doch nicht als reguläres Mitglied vorgesehen. Deshalb starteten zivilgesellschaftliche (aber parteinahe) Plattformen themenspezifische Bürger-Konvente, die parallel zum Österreich-Konvent zur Diskussion einluden. Die Ergebnisse der Bürger-Konvente wurden in die Quellensammlung des Österreich-Konvents mit aufgenommen ([www.konvent.gv.at](http://www.konvent.gv.at)).

Der Autonomiekonvent ähnelt vom Verfahren her dem Österreich-Konvent und reiht sich in die Versuche eines partiellen „outsourcing“ von Statutsrevisionen im italienischen Kontext ein (Palermo 2015, 12). Die Verzahnung seiner Gremien, der Konvent der 33 und das Forum der 100, bzw. die den Gremien vorgeschaltete Bürgerbeteiligungsphase der Open-Space-Veranstaltungen und thematischen Workshops für Vereine sind jene Merkmale, die den Autonomiekonvent von ähnlichen

Versuchen deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren zur Überarbeitung der Statute in anderen Regionen Italiens unterscheiden. In den Verfahren der Sonderstatustationen Aostatal (Landesgesetz Nr. 35/2006), Friaul-Julisch Venetien (Landesgesetz Nr. 12/2004), Sardinien (Landesgesetz Nr. 7/2006) und im zu Südtirol parallelierten Bürgerbeteiligungsverfahren der Autonomen Provinz Trient (Landesgesetz Nr. 1/2016) wurden Bürgerinnen und Bürger zwar während der Arbeiten des jeweiligen beratenden Gremiums angehört und in Form von Informationsveranstaltungen mit eingebunden, aber in den Gremien selbst waren sie „nur“ als Vertreterinnen und Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft präsent, nicht als einfache Bürger. Den Gremien war auch keine Meinungs- und Willensbildungsphase vorgeschaltet, die die Bürgerinnen und Bürger direkt in die Agenda-Setzung mit einband.

## **5. Autonomiekonvent und Consulta: drei Gremien, zwei Verfahren, ein Ziel**

### 5.1 Idee und Zielsetzung: Südtirol und das Trentino im Vergleich

Die Idee zur Einsetzung einer Expertenkommission oder eines breiter angelegten Bürgerbeteiligungsverfahrens zur Erarbeitung von Vorschlägen hinsichtlich der Überarbeitung des Autonomiestatuts wurde insbesondere nach der Verfassungsreform 2001 sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik vermehrt thematisiert und diskutiert. Den politischen Eliten beider autonomen Provinzen wurde in den letzten Jahren immer mehr bewusst, dass eine Überarbeitung des ASt längst überfällig war und nur auf der Grundlage eines großen politischen und gesellschaftlichen Einverständnisses durchgeführt werden kann. Anders als im Trentino<sup>9</sup> werden in Südtirol die Debatten über die Zukunft sowohl in der Zivilgesellschaft als auch bei den politischen Parteien seit jeher viel differenzierter diskutiert. Das Südtiroler Parteiensystem (vgl. Pallaver 2018) folgt dem Prinzip der geteilten ethnischen *Governance*, mit Parteien, die stark an eine (ethnisch-definierte) territoriale Autonomie glauben [die Regierungspartei Südtiroler Volkspartei (SVP) und ihr Koalitionspartner, die Demokratische Partei (*Partito Democratico*, PD)], und Parteien, die zunehmend sezessionistische Diskurse befürworten (vgl. Alber 2015b). In jüngster Zeit unterstützen aufgrund des hohen Grads der Fragmentierung innerhalb der italienischen Parteienlandschaft italienischsprachige Wählerinnen und Wähler zunehmend die Politik der SVP, während deutschsprachige Wählerinnen und Wähler zunehmend Kleinparteien wählen, die dem Mitte-rechts-Lager zuzurechnen sind. Die

politische Landschaft im italienischsprachigen Trentino war bis vor kurzem von einem bipolaren Parteiensystem mit einer Mitte-rechts-Koalition als Oppositionslager geprägt. Die wichtigste Veränderung nach den Landtagswahlen 2013 war der Zusammenbruch der Mitte-rechts-Fraktion und der Wahlerfolg der PATT (*Partito Autonomista Trentino Tirolese*) neben der Bestätigung des Wahlerfolgs der PD (Brunazzo 2014). Beide Parteien, PATT und PD, halten fest am politischen Projekt der „Vollautonomie“ innerhalb einer immer stärker werdenden mehrsprachigen Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. So auch die SVP und sein Regierungspartner die PD.

In Südtirol betonte man die Wichtigkeit der Einsetzung eines Reformkonvents schon im Koalitionsabkommen für die Legislaturperiode 2013–2018.<sup>10</sup> Im Abschnitt „Autonomie“ hebt die Südtiroler Landesregierung hervor, dass die Voraussetzung für eine „effiziente Gesetzgebungs- und Regierungsarbeit [...] eine weitest mögliche Autonomie in Legislative und Verwaltung ist“. Aus diesem Grund sind sich die Koalitionspartner SVP und PD einig, dass die Autonomie Südtirols weiter ausgebaut und gestärkt werden muss und dass gleichzeitig „das Autonomiestatut an die geänderten gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen (Verfassungsreform 2001) Rahmenbedingungen angepasst werden [muss]“, wobei „dieser Weg auf die breitest mögliche Einbindung aller abzielen [wird], bei der Definition der Ziele ebenso wie bei jener des Weges dorthin.“ Des Weiteren wird aufgeführt:

*„Zu diesem Zweck wird innerhalb von sechs Monaten nach Einsetzung der Landesregierung das Landesgesetz zur Einrichtung des Reformkonvents verabschiedet. Dieser wird aus politischen Vertretern und aus solchen der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft zusammengesetzt und legt dem Landtag innerhalb einer klar festgelegten Frist zeitnah einen Entwurf für die Reform des Autonomiestatuts vor. Dieser Entwurf wird drei für die Aktualisierung des Statuts grundlegende Aspekte beinhalten: die Zuständigkeiten, das Regierungssystem und das Zusammenleben.“*

(Koalitionsabkommen der Südtiroler Landesregierung für die Legislaturperiode 2013–2018, 31)

## 5.2 Gremien und Arbeitsweisen des Autonomiekonvents und der Consulta: ein Vergleich

### 5.2.1 Der Autonomiekonvent ...

Das Landesgesetz zur Einsetzung des Autonomiekonvents wurde nicht innerhalb der anvisierten Frist – sechs Monate nach Einsetzung der Landesregierung – verabschiedet, auch weil es unterschiedliche politische Ansichten hinsichtlich der Priorität der Einsetzung eines Reformkonvents gab und ebenso war dessen institutionelle Ausgestaltung umstritten. Die Regierungskoalition konnte die Oppositionsparteien im Südtiroler Landtag nicht von ihrem Gesetzentwurf überzeugen: Das Landesgesetz Nr. 3 „Einsetzung eines Konvents für die Überarbeitung des Autonomiestatuts für Trentino-Südtirol“ wurde folglich am 23. April 2015 nur mit den Stimmen der Regierungskoalition verabschiedet. Im Jahr zuvor legte die interethnische Partei Verdi/Grüne/Vërc einen Gesetzentwurf vor, der im Gegensatz zum SVP-Gesetzentwurf einen einjährigen Beteiligungsprozess vorsah, in dem eine aus drei Räten (Bürgerinnen und Bürger, Politikerinnen und Politiker sowie Expertinnen und Experten) bestehende Versammlung an der Überarbeitung des ASt arbeiten sollte, begleitet vom einem Forum, dem 120 Bürgerinnen und Bürgern angehören sollten. Landesgesetz Nr. 3/2015 sah hingegen nur die Einsetzung zweier Gremien und einer vorgeschalteten Bürgerbeteiligungsphase vor:

— (1) den Konvent der 33 (Art. 2 Abs. 1 LG Nr. 3/2015),<sup>11</sup> bestehend aus a) vier Mitglieder aus einem Neunervorschlag durch den Rat der Gemeinden; b) zwei Mitglieder aus einem Sechservorschlag durch die repräsentativsten Unternehmerverbände und zwei Mitglieder aus einem Sechservorschlag durch die repräsentativsten Gewerkschaften; c) fünf Mitglieder, Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten ausgewählt laut Kriterien, die das Präsidium festlegt, und laut Vorlage eines Fachcurriculums, vom Landtag bestimmt; d) acht Mitglieder, Vertreter der Bürgergesellschaft, die vom Forum der 100 aus dessen Mitte gewählt wurden; e) zwölf Mitglieder, auf Vorschlag der Mehrheits- bzw. Minderheitsfraktionen, vom Landtag bestimmt, wobei die politische Minderheit verhältnismäßig vertreten sein muss.

— (2) das Forum der 100, welches laut Art. 5 Abs. 2 LG Nr. 3/2015 regelmäßig über die Arbeiten des Konvent der 33 informiert wird, aber auch eigenständig arbeitet und für welches sich alle in Südtirol ansässigen Personen, die beim Tag der Anmeldefrist (06. März 2016, der letzte Tag der ersten Phase des Autonomiekonvents: die Open-Space-Veranstaltungen und die Zukunftswerkstatt) das sechzehnte Lebensjahr vollendet hatten. Das Forum der 100 organisierte seine Arbeiten in acht



Arbeitsgruppen, wobei manche Arbeitsgruppen fernab der sechs offiziellen ganztägigen Treffen in informellen Treffen intensiv an ihren Vorschlägen arbeiteten.<sup>12</sup>

— (3) Open-Space-Veranstaltungen und thematische Workshops für Vereine,<sup>13</sup> welche laut Art. 5 LG Nr. 3/2015 im Vorfeld und während der Arbeiten des Konvent der 33 organisiert werden, mit dem Ziel, die Ideen und Vorschläge der Bevölkerung einzuholen. Die Details zur Ausgestaltung der partizipativen Veranstaltungen auf dem gesamten Landesgebiet wurden vom Präsidium des Südtiroler Landtags in Zusammenarbeit mit einem Moderatorenteam und der Wissenschaft festgelegt. Die ganztägigen Open-Space-Veranstaltungen fanden samstags im Zeitraum vom 23.01.2016 bis zum 05.03.2016 in neun Südtiroler Ortschaften statt. Mehr als 1.600 Personen nahmen teil und die Ergebnisse der 258 Diskussionsrunden wurden thematisch zusammengeführt und in allen drei Landessprachen in einer Broschüre aufbereitet. Zusammen mit den Ergebnissen der Workshops für Vereine, welche halbtags vom 03. Mai bis zum 06. Mai 2016 im Beisein von 66 Vereinen und insgesamt 128 Teilnehmerinnen und Teilnehmern stattfanden, bildeten sie die Arbeitsgrundlage für das Forum der 100 und den Konvent der 33, die im April 2016 ihre Arbeiten aufnahmen und ein gutes Jahr danach abschlossen. Bei der Vorstellung der Ergebnisse der Open-Space-Veranstaltungen und der vom Landtag nominierten Mitglieder des Konvent der 33 am 12. April 2016 betonte Thomas Widmann in seiner Funktion als Präsident des Südtiroler Landtags die Wichtigkeit der Einsetzung des Autonomiekonvents mit folgenden Worten: „Das Autonomiestatut ist keine Angelegenheit einiger weniger, es geht uns alle an. Und deshalb haben wir nun, wo wir dieses Statut an die Erfordernisse von heute [...] anpassen wollen, einen Prozess ins Rollen gebracht, an dem sich alle beteiligen konnten“ (Südtiroler Landtag/Eurac Research 2016).

Eine ausgewogene Vertretung nach Sprachgruppen und nach Geschlecht musste in beiden Gremien des Autonomiekonvents gewährleistet sein. Details bezüglich der Nominierung der Mitglieder beider Gremien wurden vom Präsidium des Südtiroler Landtages, Initiator und politischer Projektträger des Autonomiekonvents, festgelegt. Der Konvent der 33 sollte ein repräsentativer Querschnitt von Personen sein, die aus der Politik (Regierungs- und Oppositionsparteien), aus der Wissenschaft, aus verschiedenen Interessensgruppierungen und aus der Zivilgesellschaft kommen – dem war nach etlichen Unstimmigkeiten und Schwierigkeiten auch so. Das Forum der 100 sollte Südtirol „im Kleinen“ darstellen: Dessen Mitglieder wurden mittels eines geschichteten Lösungsverfahrens unter Berücksichtigung der Kriterien des Geschlechts, der Sprache und des Alters aus allen Bewerberinnen und Bewerbern (insgesamt 1.829 Personen) ermittelt, wobei die Daten der Volkszählung von 2011

berücksichtigt wurden. Aus diesen Bewerbungen wurden am 11. März 2016 im Südtiroler Landtag unter Aufsicht des Generalsekretärs und im Beisein von Vertreterinnen und Vertretern aus der Politik und aus der Wissenschaft von einer Statistikerin 51 Frauen und 49 Männer zwischen 16 (jüngstes Mitglied) und 83 (ältestes Mitglied) Jahren ausgelost. Von den 1.829 Bewerbern waren 1.331 Männer (73 Prozent) und 498 Frauen (27 Prozent). Außerdem entfielen 1.518 Anmeldungen auf die deutsche Sprachgruppe (83 Prozent), 245 auf die italienische (13 Prozent) und 66 auf die ladinische (4 Prozent). Gliedert man die Sprachgruppen nach Geschlecht, ergibt sich folgendes Bild: 414 deutschsprachige Frauen, 69 italienischsprachige und 15 ladinischsprachige; 1.104 deutschsprachige Männer, 176 italienischsprachige und 51 ladinischsprachige. Ein interessantes statistisches Detail: Bürgerinnen und Bürger aus 112 der 116 Südtiroler Gemeinden haben sich beworben.

Während einige (politische) Gruppierungen erfreut über die Zusammensetzung der beiden Gremien waren, so waren andere enttäuscht und kritisierten die Wahlgänge und Nominierungsprozesse. Die Mitarbeit in allen Gremien – auch in der Trentiner Consulta – war ehrenamtlich und fußte auf dem Freiwilligenprinzip, in Südtirol gekoppelt mit einem geschichtetem Lösungsverfahren, welches wie auch bei anderen Bürgerbeteiligungsverfahren zu Verzerrungen in der Repräsentativität führen kann. Die institutionelle Ausgestaltung deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren kommt immer einem Abbild der Realität gleich, nicht der Realität selbst. Jedes Abbild kann nichts anderes als eine kontext- und zeitgebundene Momentaufnahme sein, denn Beteiligungsverfahren sind in erster Linie soziale Konstrukte, die gekennzeichnet sind durch ihr sozio-politisches Umfeld, das wiederum auf die Durchführung deliberativer Beteiligungsverfahren durch die Festlegung der Gestaltungsmerkmale und Handlungsspielräume deliberativer Beteiligungsverfahren einwirkt (Auswahl der Teilnehmenden und Prozessgestaltung). Delli Carpini et al. (2004, 336) bringen es auf den Punkt:

*„[T]he impact of deliberation and other forms of discursive politics is highly context dependent. It varies with the purpose of the deliberation, the subject under discussion, who participates, the connection to authoritative decision makers, the rules governing interactions, the information provided, prior beliefs, substantive outcomes, and real-world conditions.“*

## 5.2.2 ... und die Consulta

Anders als in Südtirol war im Trentino die politische Unterstützung für die Einsetzung der Consulta nicht umstritten. Landesgesetz Nr. 1 vom 02. Februar 2016 legte die Rahmenbedingungen für die Einsetzung der Consulta fest, ein fünfundzwanzigköpfiges Gremium bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern aus der Politik, aus der Wissenschaft, aus relevanten Interessensgruppierungen und aus der organisierter Zivilgesellschaft.<sup>14</sup> Die Consulta hatte die Aufgabe, Vorschläge zur Überarbeitung des ASt unter Einbindung eines Bürgerbeteiligungsprozesses zu erarbeiten. Die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger war im Gegensatz zum Autonomiekonvent der Arbeit des Gremiums nicht vorgeschaltet worden, sondern zwischengeschaltet. Die Consulta tagte erstmals am 12.09.2016 und erarbeitete zunächst ein vorläufiges Dokument mit den sogenannten „Leitlinien zur Reform des Sonderstatuts“. Jenes Dokument wurde Ende Februar von der Consulta verabschiedet und in einem sechsmonatigen Bürgerbeteiligungsprozess in verschiedensten Orten des Trentino zur Diskussion gestellt. Mancherorts war es ein reiner Informationsabend ohne Diskussion, mancherorts hinterfragten bzw. kritisierten die Anwesenden die Inhalte des vorläufigen Dokuments.

In den 22 Tagen, an denen das Dokument im Zeitraum zwischen dem 14. März und dem 30. September 2017 in Veranstaltungen in Trient und in Ortschaften aller Trentiner Talgemeinschaften zur Diskussion gestellt wurde, beteiligten sich knapp 700 Personen. Davon machten nur 168 Personen von ihrem Rederecht Gebrauch (für Details zum Bürgerbeteiligungsprozess im Trentino vgl. *Leggi Per Voi 2018* und *Poggio/Simonati* in diesem Band). Die Ausgestaltung des Bürgerbeteiligungsprozesses ist im Gegensatz zum Autonomiekonvent Aufgabe der Consulta gewesen, welche hierfür in der Sitzung vom 14. November 2016 eine interne Arbeitsgruppe einsetzte, die in der Durchführung der Veranstaltungen (*incontri territoriali*, *laboratori sulle minoranze linguistiche* und *laboratorio sull'autonomia*) von einem elfköpfigen Mitarbeiterstab unterstützt wurden (abgestellt vom Trentiner Landtag und der Trentiner Landesverwaltung).

In Südtirol wurde die vorgeschaltete Bürgerbeteiligungsphase der Open-Space-Veranstaltungen und der thematischen Workshops für Vereine sowie die Arbeiten des Forum der 100 und des Konvent der 33 vom Sekretariat des Autonomiekonvents, welches am Südtiroler Landtag angesiedelt war und aus einer Person bestand, begleitet. Verschiedene Arbeitsschritte des Autonomiekonvents wurden ausgelagert (die Moderation und die Prozessgestaltung der Bürgergremien und -veranstaltungen) und von drei Personen aus der Wissenschaft mit betreut.

Interessantes Detail ist die Tatsache, dass das Trentiner Landesgesetz Nr. 1/2016 hinsichtlich der Zielsetzung der Consulta in Art. 1 ausdrücklich Bezug nimmt auf das Verfassungsreformvorhaben Renzi-Boschi (vgl. Alber/Zwilling 2016), welches mittels Verfassungsreferendum am 04. Dezember 2016 zu Fall gebracht wurde. Beide Gremien, der Konvent der 33 und insbesondere die Consulta, haben sich auf Vorschlag einzelner Vertreterinnen und Vertreter nach dem Scheitern des Verfassungsreformvorhabens mit der Frage der Sinnhaftigkeit der Weiterführung der Arbeiten beschäftigt. Jene Frage wurde aber bald zu den Akten gelegt. Eine angestrebte Überarbeitung des ASt war nicht nur aufgrund der beiden genannten Landesgesetze zur Einsetzung der beratenden Gremien erforderlich, sondern ist und bleibt längst überflüssig nach dem Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes Nr. 3/2001. In diesem Sinne auch das vorläufige Dokument der Consulta „Leitlinien zur Reform des Sonderstatuts“, dessen Autoren auf Seite fünf wie folgt argumentieren:

*„[Mit dem Verfassungsgesetz Nr. 3/2001] wurde die den Beziehungen zwischen Staat und Regionen zugrunde liegende Logik tiefgreifend geändert und vorübergehend vorgesehen, dass ‚bis zur Anpassung der jeweiligen Statuten‘ (Art. 10) für die Sonderautonomien die günstigeren in der Reform enthaltenen Bestimmungen Anwendung finden sollten, was sich in der Praxis als besonders komplex erwiesen hat. Inzwischen haben sich die neuen Verfassungsbestimmungen in den Staatsgesetzen und in der Verfassungsrechtsprechung als allgemeines Schema für die Beziehungen zwischen Staat und Regionen etabliert und oft Ungewissheiten und Schwierigkeiten bewirkt, die durch eine umfassende Überarbeitung des Sonderstatuts gelöst werden könnten.“*

### 5.2.3 Consulta und Konvent der 33: Dauer, Arbeitsweise, Abschlussdokumente

Was die Dauer der Arbeiten anbelangt, so machten sowohl der Konvent der 33 als auch die Consulta vom Recht Gebrauch, ihre Arbeiten um wenige Monate zu verlängern. Diese Möglichkeit war vom jeweiligen Gesetzgeber unter Einhaltung gewisser Vorgaben sowohl dem Konvent der 33 (Art. 6 LG Nr. 3/2015) als auch der Consulta (Art. 2 Abs. 2 LG Nr. 1/2016) eingeräumt worden (maximal sechs Monate im Falle des Konvent der 33 und zwölf Monate im Falle der Consulta). Beide Gremien hätten laut Vorgaben des jeweiligen Gesetzgebers ihre Arbeiten innerhalb von zwölf Monaten abschließen sollen.

Kopfzerbrechen bereiteten der Consulta, aber insbesondere dem Konvent der 33 zwei Sachen:

- (1) die Vorgaben hinsichtlich der redaktionellen Ausgestaltung des Abschlussdokuments, und
- (2) das Konsensprinzip, welches während der Arbeiten Anwendung fand bzw. finden sollte.

Zu (1): Die redaktionelle Ausgestaltung der Abschlussdokumente

Während das Trentiner Landesgesetz Nr. 1/2016 in Art. 4 Abs. 2 von einer Übermittlung eines abschließenden Dokuments spricht, so liest man in Art. 1 Abs. 2 c) des Südtiroler Landesgesetz Nr. 3/2015 (alte Fassung) von einer „Vorschlagsphase, in der ein endgültiges Dokument ausgearbeitet wird, *in Artikeln gegliedert*, samt Begleitbericht. [...] Auch die Verfassung und Übermittlung von Minderheitenberichten ist möglich.“ (Hervorhebung durch Autorin)

Sowohl die Consulta als auch der Konvent der 33 haben sich in unterschiedlichen Sitzungen mit der redaktionellen Ausgestaltung des Abschlussdokuments beschäftigt und in Absprache mit den jeweiligen Landesgesetzgebern bzw. dem Präsidium der jeweiligen Landtage vereinbart, dass das Abschlussdokument den Charakter eines Maßnahmenkatalogs hat, aber nicht durchgängig in Artikelform gegliedert sein muss. Der Präsident des Konvent der 33 (Christian Tschurtschenthaler) informierte bei der ersten Sitzung im Kalenderjahr 2017 den Konvent der 33 von der Abänderung des Gesetzes zum Autonomiekonvent. Der Konvent der 33 wird gemäß Art. 17 Abs. 1 des Landesgesetz Nr. 27 vom 22. Dezember 2016 kein in Artikel gegliedertes Dokument erarbeiten, aber einen Maßnahmenkatalog. Der Wortlaut des Art. 1 Abs. 2 c) in der neuen Fassung lautet:

*„eine Vorschlagsphase, in der ein Dokument ausgearbeitet wird, welches Vorschläge für den Landtag zur Überarbeitung des Autonomiestatuts enthält. Das Dokument wird an die Präsidentinnen oder Präsidenten der Landtage von Trient und Bozen und der Präsidentin oder dem Präsidenten des Regionalrates übermittelt. Auch die Verfassung und Übermittlung von Minderheitenberichten ist möglich.“*

Das Abschlussdokument des Konvent der 33 wurde im Anschluss an die siebenundzwanzigste und letzte Arbeitssitzung des Konvent der 33 am 30. Juni 2017 in die drei Landessprachen Südtirols übersetzt und am 22. September 2017 dem Südtiroler Landtag übergeben. Es handelt sich um ein Dokument, das nicht von allen Mitgliedern des

Konvent der 33 mitgetragen wird, sondern vier Minderheitenberichte enthält. Die Consulta hingegen hat am 26. März 2018 ihre fünfundzwanzigste und letzte Arbeitssitzung durchgeführt und ihr Abschlussdokument einstimmig angenommen. In den darauffolgenden Wochen wurde das Abschlussdokument redaktionell aufbereitet (u.a. eine Broschüre, die Beispiele aufzeigt, wie die Vorschläge in Artikelform in einem überarbeiteten Statut formuliert werden könnten) und am 03. Mai 2018 dem Präsidenten des Trentiner Landtages und dem Trentiner Landeshauptmann überreicht.

Zu (2): Das Konsensprinzip (und dessen Auslegung)

Das Landesgesetz, mit dem der Konvent der 33 im Jahr 2015 eingesetzt wurde, sieht vor, dass dieser „nach dem Konsensprinzip“ arbeitet (Art. 1 Abs. 2 LG Nr. 3). Das Konsensprinzip in seiner „reinen“ Form impliziert, dass alle am Deliberationsprozess teilnehmenden Personen dem Ergebnis aus denselben verallgemeinerbaren Gründen zustimmen, während sie dies bei einem Kompromiss aus unterschiedlichen, auch nicht verallgemeinerbaren, und privaten Gründen tun (vgl. Landwehr 2012, 361) und bei einem Dissens, der charakteristisch ist für das Arbeiten gemäß dem Mehrheitsprinzip, überhaupt nicht tun.

Über das Arbeiten gemäß dem Konsensprinzip hat der Konvent der 33 nicht nur einmal diskutiert: Ende Mai widmete er dem Thema sogar eine ganze Sitzung ohne über die Auslegung des Prinzips zu einer Übereinstimmung zu gelangen. Eine Abstimmung über das Abschlussdokument wurde schlussendlich vermieden, doch kam es im Gegensatz zur Consulta nicht zu einer einstimmigen Annahme des Abschlussdokuments von Seiten aller Mitglieder. Vielmehr akzeptierte man den von den Juristinnen und Juristen Esther Happacher, Renate von Guggenberg und Roberto Toniatti im Auftrag des Präsidiums des Konvent der 33 erarbeiteten Vorschlag und einige Mitglieder distanzieren sich mit eigens verfassten Minderheitenberichten, die derselben Struktur des Abschlussdokuments folgten. Das Abschlussdokument des Konvent der 33 enthält Vorschläge zu den Bereichen Präambel, institutionelle Organisation, internationale Beziehungen und Europäische Union, Beziehungen zum Staat, Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie, Minderheitenschutz, Finanz- und Steuerautonomie und zu Durchführungsbestimmungen. Ebenso enthält es Anpassungen der bereits erfolgten substantiellen Änderungen. Happacher, von Guggenberg und Toniatti betonten, dass sie sich bei der Ausarbeitung des Dokuments an streng fachliche Kriterien gehalten haben und jene Punkte festgehalten wurden, bei denen Konsens herrschte bzw. eine weitreichende Übereinstimmung erzielt wurde. Ebenso wurden aber auch Vorschläge berücksichtigt, die Gegenstand beachtlicher Debatten waren und bei denen kein Konsens erzielt wurde. Dem widersprachen die

Verfasser der Minderheitenberichte. Am 22. September 2017 wurde in einer Abschlussveranstaltung des Autonomiekonvents am Südtiroler Landtag das Abschlussdokument samt den Minderheitenberichten verlesen und zusammen mit dem Abschlussdokument des Forum der 100 dem Südtiroler Landtag übergeben. Dass die landesgesetzliche Vorgabe des Arbeitens nach dem Konsensprinzip im Widerspruch steht mit der Möglichkeit der Übermittlung von Minderheitenberichten, ist augenscheinlich. Der Konvent der 33 hat sich zwar anfangs um die Einhaltung des Konsensprinzips bemüht, doch er scheiterte schlussendlich daran. Das Mehrheitsdenken gewann die Überhand: Das Abschlussdokument und insbesondere die Sitzungen wurden zum Inbegriff einer konfliktorientierten Diskussionskultur, die der Logik von Mehrheitsentscheidungen entsprach. Laut Engl und Pallaver (vgl. Beitrag in diesem Band) hat sich der Konvent der 33 dadurch der Konkordanzdemokratie entzogen, während die Consulta, frei von landesgesetzlichen Vorgaben bezüglich einer bestimmten Diskussionskultur, konsensorientiert arbeitete und ihr Abschlussdokument – trotz anfänglicher Minderheitenpositionen – einstimmig annahm. Inwiefern der Südtiroler Landtag diesem Defizit entgegenwirken kann, bleibt fraglich.

## 6. Schlussbemerkungen

Diese Abhandlung untersuchte die institutionellen Rahmenbedingungen und Funktionsweisen der Gremien des Autonomiekonvents und der Consulta aus vergleichender Perspektive und brachte sie in Dialog sowohl mit Grundannahmen theoretischer und anwendungsorientierter deliberativer Demokratieforschung, als auch mit ähnlichen Bürgerbeteiligungsprozessen in anderen Regionen Italiens und weltweit.

Die Analyse hat gezeigt, welche Vor- und Nachteile die unterschiedlichen Ausgestaltungsformen des Autonomiekonvents und der Consulta mit sich bringen. So gelang es der Consulta zum Beispiel ein einstimmig angenommenes Abschlussdokument zu erarbeiten, während dies im Konvent der 33 und zu einem geringen Teil auch im Forum der 100 nicht der Fall war (eine der acht Arbeitsgruppen konnte sich nicht auf einen einstimmig angenommenen Maßnahmenkatalog einigen). Demnach kann festgehalten werden, dass die Akteure in der Consulta nutzenorientierter und verständnisorientierter agiert haben als jene in den Gremien des Autonomiekonvents – vielleicht aufgrund der geringeren Heterogenität ihrer Mitglieder, sicherlich aufgrund ihrer Arbeitsweise, die gekennzeichnet war durch einen de-politierten Führungsstil sowie eine De-Politisierung der Themen durch die „Referentenmethode“. Jedes Makrothema wurde von einem Experten ausführlich erläutert, zur Diskussion



gestellt und im Nachgang an die partizipative Phase nochmals diskutiert und überarbeitet (vgl. Engl/Pallaver in diesem Band). Die große Freiheit, die der Landesgesetzgeber der Consulta im Bereich der Ausgestaltung ihrer Arbeiten inklusive der partizipativen Phase eingeräumt hat, hat der Effizienz des Gremiums scheinbar sehr gefruchtet. Kritisch anzumerken ist jedoch die Tatsache, dass die zwischengeschaltete partizipative Phase im Trentino aufgrund ihrer Ausgestaltung mehr einer Reihe von Informationsveranstaltungen ähnelte und nur in seltenen Fällen Charakterzüge eines deliberativen Dialogs zwischen Politik, Bürgerschaft und Verwaltung annahm. Im Gegensatz zum Autonomiekonvent waren die Bürgerinnen und Bürger nicht in die Agenda-Setzung mit eingebunden (bei der Ausgestaltung dialogischer Prozesse und der Erarbeitung der Vorschläge).

Aus theoretischer Sicht gibt es keine Einigkeit bzgl. der Frage ab wann man von einem gelungenen vollständigen deliberativen Prozess sprechen kann. Parkinson vertritt zum Beispiel die höchst anspruchsvolle These, dass ein deliberativer Prozess nur dann vollständig ist, sobald er alle Stufen des Entscheidungsprozesses durchlaufen hat (Parkinson 2003, 3; auch Parkinson 2012). Sowohl der Autonomiekonvent als auch die Consulta haben ihre Arbeiten abgeschlossen, doch sind längst noch nicht alle Stufen des Entscheidungsprozesses, der mit den Arbeiten der Gremien in Südtirol und im Trentino zusammenhängt, durchlaufen. Trotz aller Unterschiedlichkeit beider Bürgerbeteiligungsverfahren (Maß der Konflikthaftigkeit, redaktionelle Ausgestaltung der Abschlussdokumente, Öffentlichkeitsarbeit, Kostenumfang, Gruppenzusammensetzung, Entscheidungsfindungsmechanismen in den Gremien und in den partizipativen Veranstaltungen auf dem gesamten Gebiet beider autonomer Provinzen, Themenoffenheit, Rolle von Moderatoren, Auftrag an Prozessbegleitern, Einbindung von Experten, Rolle der Politik und Verwaltung, Dauer, Teilnehmeranzahl, Vereinbarkeit von Verfahren mit alltäglichen Herausforderungen im Berufs- und Privatleben) ist nicht nur diesen, sondern allen Bürgerbeteiligungsverfahren eines gemein: Der theoretische Anspruch der Repräsentativität ist in der Praxis schwer einlösbar. Das Prinzip der Freiwilligkeit an der Beteiligung von Verfahren ist Kernelement deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren und der Gefahr von Gruppenpolarisierungen bzw. vorgefertigten Meinungsbildern können auch bestmöglichst strukturierte und begleitete deliberative Bürgerbeteiligungsverfahren nicht entgehen. Deshalb gilt es im Sinne eines systemischen Deliberationsansatzes ein adäquates Mischverhältnis von Verfahrensmodi anzustreben, um zu vermeiden, dass der Anspruch der Demokratisierung der Demokratie in der Realität zur „Oligarchisierung der Demokratie“ führt (Jörke 2013). Diesem kritischen Ansatz muss jedoch folgendes entgegengehalten werden: Die Behauptung, dass ein Mehr an



Beteiligungsrechten für politische Ungleichheit sorgt, ist eine unzulässige Verallgemeinerung. Die Ungleichheit ist nämlich soziale Wirklichkeit und ursächlich keinem Beteiligungsverfahren zuzurechnen (Vetter/Remer-Bollow 2016, 296). Daher sind die Erwartungen unangemessen, substantziell begründete Konflikte könnten durch mehr deliberative Bürgerbeteiligung *sofort* aus dem Weg geräumt werden. Denn, keinem deliberativen Bürgerbeteiligungsverfahren wohnt ein Meinungs- und Willensbildungsprozess inne, der *per se* zur Akzeptanz einer Entscheidung bei allen Teilnehmenden führt. Wie Klages und Vetter treffend argumentieren: „Bürgerbeteiligung ist keine Konsensbeschafferin“ (Klages/Vetter 2013, 120). Auch beruhen deliberative Bürgerbeteiligungsverfahren auf dem Freiwilligkeitsprinzip und in ihrer praktischen Durchführung sind Teilnehmende niemals Bürgerin und Bürger, die frei von jeglichen spezifischen zivilgesellschaftlichen Interessen sind (Magnaghi 2006; Mansbridge et al. 2010, 69). Asymmetrien von Macht, personellen und wirtschaftlichen Ressourcen sowie dem sozialen Bildungsstatus können auch durch sehr gut ausgestaltete deliberative Bürgerbeteiligungsverfahren nicht zur Gänze vermieden werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass deliberative Bürgerbeteiligungsverfahren als zweitklassige Instrumente angesehen werden dürfen, weil, wenn dies der Fall wäre, die derzeitige „Zuschauer- bzw. Zaungastdemokratie“ weiterhin gegen und nicht für die Vitalisierung demokratischer Strukturen und Entscheidungsfindungsprozesse eintreten wird.

---

## Anmerkungen

- 1 Der Autonomiekonvent besteht aus zwei beratenden Gremien: das Forum der 100 (ein Bürgerforum, das Südtirol „im Kleinen“ abbildet) und der Konvent der 33, der aus Mitgliedern der Politik, der Wissenschaft, der organisierten Zivilgesellschaft sowie acht Personen aus dem Forum der 100 besteht. Den Arbeiten dieser Gremien wurde eine Bürgerbeteiligungsphase (Open-Space-Veranstaltungen und Workshops für Vereine) vorgeschaltet. Siehe Abschnitt fünf in dieser Abhandlung.
- 2 Am 16.01.2016 fand im Südtiroler Landtag die Auftaktveranstaltung des Autonomiekonvents statt, im Beisein des Landeshauptmannes Arno Kompatscher und des Präsidenten des Südtiroler Landtages Thomas Widmann, welcher Garant und Projektträger des gesamten Autonomiekonvents war. Wissenschaftlich und organisatorisch beratend zur Seite stand Eurac Research mit seiner Expertise im Bereich territorialer Autonomien, Minderheitenrechte und rechtswissenschaftlicher Fachkommunikation. Am 22.09.2017 wurden die Ergebnisse aller Gremien des Autonomiekonvents dem Präsidenten des Südtiroler Landtages Roberto Bizzo übergeben. Landeshauptmann Kompatscher wohnte der Veranstaltung auch bei.
- 3 Die Consulta ist ein Gremium bestehend aus 25 Vertreterinnen und Vertretern aus der Politik, aus der Wissenschaft und aus der organisierten Zivilgesellschaft. Den Arbeiten der Consulta wurde eine Bürgerbeteiligungsphase (*incontri territoriali*) zwischengeschaltet. Siehe Abschnitt fünf in dieser Abhandlung. Vgl. auch den Beitrag Poggio/Simonati in diesem Band.
- 4 Am 12. September 2016 fand die konstituierende Sitzung der Consulta in Trient statt. Am 03. Mai 2018 wurden die Ergebnisse der Consulta vom Präsidenten der Consulta, Professor Giandomenico Falcon, dem Präsidenten der Region Ugo Rossi und dem Präsidenten des Trentiner Landtages Bruno Dorigatti übergeben.
- 5 Den Schwerpunkt der Debatten bildeten die zwei grundlegenden Komponenten der Autonomie, nämlich die Beziehungen zwischen den territorialen Gebietskörperschaften und dem Staat einerseits (Kompetenzen, Durchführungsbestimmungen, bilaterale Kommissionen usw.) und, andererseits und vor allem in Bezug auf Südtirol, das konkordanzdemokratische System und die Beziehungen zwischen den drei Sprachgruppen (Proporzsystem, kulturelle Autonomie, Gleichstellung der Sprachen usw.). Themenschwerpunkte und Prioritätensetzung wurden von den jeweiligen Gremien bzw. ihren Arbeitsgruppen selbst erarbeitet und sind für den Autonomiekonvent unter [www.konvent.bz.it](http://www.konvent.bz.it) und für die Consulta unter [www.riformastatuto.tn.it](http://www.riformastatuto.tn.it) nachlesbar. Alle Internetseiten in dieser Abhandlung wurden am 08. Mai 2018 zuletzt gesichtet. Die Ausführungen in Abschnitt fünf dieser Abhandlung fußen auf Informationen, die in den Webseiten beider Bürgerbeteiligungsprozesse aufgeführt sind.
- 6 Siehe die Abschnitte fünf und sechs in dieser Abhandlung.
- 7 Für eine inhaltliche Auswertung der Diskussions- und Vorschlagsbeiträge im Autonomiekonvent und in der Consulta im Bereich verschiedenster für die Autonomiegestaltung relevanter Themen vgl. die nachfolgenden Beiträge in diesem Band.
- 8 Die drei Kernbereiche waren: die Reform des Zweikammersystems, die Ausgestaltung direkter Demokratie und die Neugliederung der Territorialstruktur Italiens. Informationen unter [www.partecipa.gov.it](http://www.partecipa.gov.it).
- 9 Zum Trentino siehe den Beitrag von Jennifer Murphy in diesem Band.

- 10 Koalitionsabkommen zur Bildung der Landesregierung für die Legislaturperiode 2013 bis 2018, [www.provinz.bz.it/land/landesregierung/downloads/koalitionsabkommen-de\\_2013-12-30.pdf](http://www.provinz.bz.it/land/landesregierung/downloads/koalitionsabkommen-de_2013-12-30.pdf).
- 11 Für die Namen aller Mitglieder des Konvent der 33 und deren Profile vgl. [www.konvent.bz.it](http://www.konvent.bz.it).
- 12 Für Details bzgl. der Arbeitsgruppen und Arbeitsweise des Forum der 100 vgl. [www.konvent.bz.it](http://www.konvent.bz.it).
- 13 Für eine detaillierte Analyse bezüglich der Organisation und Inhalte der Open-Space-Veranstaltungen sowie der thematischen Workshops für Vereine vgl. Röggl in diesem Band, Knoflach 2017 und Alber/Röggl/Onwein 2018. Die erarbeiteten Ergebnisse sind auch auf [www.konvent.bz.it](http://www.konvent.bz.it) einsehbar.
- 14 Für Details zu den Mitgliedern und deren Nominierungsprozessen vgl. [www.riformastatuto.tn.it](http://www.riformastatuto.tn.it) und den Beitrag von Jennifer Murphy in diesem Band.

---

## Literaturverzeichnis

- Alber, Elisabeth (2015a), *Deliberative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Rahmenbedingungen, Instrumente und ausgewählte Fallbeispiele*, in: Bußjäger, Peter/Gamper, Anna (Hg.), *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion*, Wien: New Academic Press, 185–204
- Alber, Elisabeth (2015b), *Qualified Autonomy vs. Secessionist Discourses in Europe: The Case of South Tyrol*, in: Belser, Eva Maria/Fang-Bär, Alexandra/Massüger, Nina/Oleschak Pillai, Rekha (Hg.), *States Falling Apart? – Secessionist and Autonomy Movements in Europe*, Institut für Föderalismus, Bern: Stämpfli Verlag, 267–296
- Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Pallaver, Günther (2015), *Politka 2015*, Jahrbuch für Politik. Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft, Bozen: Raetia Verlag
- Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (2016), *Italiens Föderalisierung auf dem Prüfstand*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.), Jahrbuch des Föderalismus 2016*, Baden-Baden: Nomos, 267–285
- Alber, Elisabeth/Röggl, Marc/Ohnewein, Vera (2018), *Autonomy Convention and Consulta: Deliberative Democracy in Subnational Minority Contexts*, in: *European Centre for Minority Issues/Eurac Research (Hg.), European Yearbook of Minority Issues, Volume 16*, Boston-Leiden: Brill Martinus Nijhoff Publishers, 194–225
- Alcántara, Sophia/Bach, Nicolas/Kuhn, Rainer/Ullrich, Peter (2016), *Demokratiethorie und Partizipationspraxis*, Wiesbaden: VS Springer
- Allegretti, Umberto (2010), *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in: *AIC – Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 01/2011, 1–12
- Allegretti, Umberto (2013), *Recenti costituzioni “partecipate” Islanda, Ecuador, Bolivia*, in: *Quaderni Costituzionali, Volume 3*, 689–70
- Bächtiger, André/Hangartner, Dominik (2010), *When Deliberative Theory Meets Empirical Political Science: Theoretical and Methodological Challenges in Political Deliberation*, in: *Political Studies*, 58, 609–629

- Bächtiger, André/Wyss, Dominik (2013), Empirische Deliberationsforschung – eine systematische Übersicht, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 7, 155–181
- Bächtiger, André (2016), Empirische Deliberationsforschung, in: Lembecke, Oliver W./Ritzi, Claudia/Schaal, Gary S. (Hg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Wiesbaden: VS Springer, 251–278
- Beck, Ulrich (1998), Das Demokratie-Dilemma im Zeitalter der Globalisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 38, Bonn, 3–11
- Blokker, Paul (2017), Constitutional reform in Europa and recourse to the people, in: Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkemene (Hg.), *Participatory Constitutional Change*, London-New York: Routledge, 31–51
- Blümel, Barbara (2004), Österreich-Konvent – Die Umsetzung der Verfassungsrevision, in: *Demokratiezentrum Wien*, Online Print
- Bobbio, Luigi/Pomatto, Gianfranco (2008), Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, in: Fabbrini, Sergio (Hg.), *Rapporto sulla qualità della democrazia in Trentino*, Trento: Provincia Autonoma di Trento, 1–38
- Bobbio Norberto (1984), *Il futuro della democrazia*, Torino: Einaudi
- Bohman, James/Rehg, William (1997) (Hg.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge MA: MIT
- Brunazzo, Marco (2014), Il 2013 tra elezioni nazionali e provinciali in Trentino. Fine del bipolarismo?, in: Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 14, Jahrbuch für Politik. Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft*, Bozen: Raetia Verlag, 331–351
- Chambers, Simone (2003), *Deliberative Democracy Theory*, in: *Annual Review of Political Science*, 6(1), 307–326
- Chambers, Simone (2012), *Deliberation and Mass Democracy*, in: Parkinson, John/Mansbridge, Jane (Hg.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge: Cambridge University Press, 52–71
- Dahrendorf, Ralf (2002), *Die Krisen der Demokratie*, München: C.H. Beck
- della Porta, Donatella (2010), *Democrazia: sfide e opportunità*, in: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 175–194
- Delli Carpini, Michael X./Cook Lomax, Fay/Jacobs, Lawrence R. (2004), *Public Deliberations, Discursive Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature*, in: *Annual Review of Political Science*, 7(1), 315–344
- Diamanti, Ilvo (2013), *A map of representative democracy*, in: *Comunicazione Politica*, 1, 3–16
- Dienel, Hans-Liudger/Fuhrmann, Raban (2014), Editorial: Qualität und Qualitätssicherung der Bürgerbeteiligung, in: Dienel, Hans-Liudger/Franzl, Kerstin/Fuhrmann, Raban D./Lietzmann, Hans J./Vergne, Antoine (Hg.), *Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren*, München: oekom, 21–41
- Dryzek, John S. (2009), *Democratization as Deliberative Capacity Building*, in: *Comparative Political Studies*, 42(11), 1379–1402
- Estlund, David (1990), *Democracy Without Preference*, in: *The Philosophical Review*, 99 (3), 397–423
- Farrell M. David/Harris, Clodagh/Suiter, Jane (2017), *Bringing people into the heart of constitutional design: The Irish Constitutional Convention of 2012–14*, in: Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkemene (Hg.), *Participatory Constitutional Change*, London-New York: Routledge, 120–135

- Geißel, Brigitte/Gherghina, Sergiu (2016), Constitutional Deliberative Democracy and Democratic Innovations, in: Reuchamps, Min/Suiter, Jane (Hg.), Constitutional deliberative democracy in Europe, Colchester: ECPR Press, 75–91
- Gutmann, Amy/Thompson, Dennis (2012), *The Spirit of Compromise Why Governing Demands It and Campaigning Undermines It*, Princeton: Princeton University Press
- Jacquet, Vincent/Moskovic, Konathan/Caluwaerts, Didier/Reuchamps, Min (2016), Constitutional Deliberative Democracy and Democratic Innovations, in: Reuchamps, Min/ Suiter, Jane (Hg.), Constitutional deliberative democracy in Europe, Colchester: ECPR Press, 53–73
- Jörke, Dirk (2003), *Demokratie als Erfahrung. John Dewey und die politische Philosophie der Gegenwart*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Khol, Andreas/Konrath, Christoph (2004), Der Österreich-Konvent. Ein Beitrag zum Wandel von Verfassungspolitik in Österreich, in: Kopetz, Hedwig/ Marko, Joseph/Poier, Klaus (Hg.), *Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation*, Festschrift für Wolfgang Mantl zum 65. Geburtstag, Wien/Graz: Böhlau Verlag, 559–588
- Klages, Helmut/Vetter, Angelika (2013), *Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene*, Berlin: Edition sigma
- Knoflach, Harald (2017), Südtirol übt Teilhabe: Open Spaces, Workshops, Zukunftswerkstatt – deliberative Partizipationsprozesse im Rahmen des Landeskonzvents, in: Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth/Alice, Engl (Hg.), *Politika 2017, Jahrbuch für Politik. Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft*, Bozen: Raetia, 253-270
- Konrath, Christoph (2005), Dann bleibt es eben so: Föderalismus und Kompetenzverteilung als Themen des Österreich-Konzvents, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 34 Jg. H. 4, 351–366
- Landwehr, Claudia (2012), Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation, in: Lembcke Oliver W./ Ritz, Claudia/Schaal, Gary S. (Hg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie, Band1: Normative Demokratietheorien* Wiesbaden: VS Springer, 355–370
- Leggi Per Voi (2018), *Proposte per la riforma dello Statuto di autonomia*, Agenzia di informazione del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, nr. 421 (numero speciale)
- Lieber, Tobias (2007), *Diskursive Vernunft und formelle Gleichheit*, Tübingen: Mohr Siebeck
- Magnaghi, Alberto (2006), Dalla partecipazione all’Autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 134–150
- Manin, Bernard (2005), *Democratic Deliberation: Why we should promote debate rather than discussion*, paper delivered at the Program in Ethics and Public Affairs, Seminar, Princeton University, October 13th 2005, Princeton
- Mansbridge, Jane/Bohman, James/Chambers, Simone/Estlund, David/Føllesdal, Andreas/Fung, Archon/Lafont, Cristina/Manin, Bernard/Martì, José Luis (2010), The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy, in: *Journal of Political Philosophy*, 18(1), 64–100
- Mendelberg, Tali (2002), The Deliberative Citizen: Theory and Evidence, in: *Political Decision Making, Deliberation and Participation*, Volume 6, 151–193
- Merkel, Wolfgang (2015), Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis, *Studie der Otto Brenner Stiftung* (Hg.), Frankfurt am Main: OBS Arbeitsheft 80

- O'Flynn, Ian (2006), *Deliberative Democracy and Divided Societies*, Edinburgh: Edinburgh University Press
- O'Flynn, Ian (2010), *Deliberative Democracy, the Public Interest and the Consociational Model*, in: *Political Studies*, Volume 58, 572–589
- Öhlinger, Theo (1995), *Das Scheitern der Bundesstaatsreform*, in: Khol, Andreas/ Ofner, Günther/Stirnermann, Alfred (Hg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 94, Wien-München, 543–558
- Palermo, Francesco (2015), *Verso una riforma partecipata dello Statuto di Autonomia. Una prospettiva metodologica e comparata*, in: *Informatore. Rivista giuridico amministrativa per il Trentino-Alto Adige*, Volume 3, 9–15
- Pallaver, Günther (2018), *Südtirols Parteien*, Bozen: Raetia Verlag
- Parkinson, John (2003), *Legitimacy Problems in Deliberative Democracy*, in: *Political Studies*, Volume 51, 180–196
- Parkinson, John (2012), *Democratizing deliberative systems*, in: Parkinson, John/Mansbridge, Jane (Hg.), *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*, Cambridge: University Press
- Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2005), „Konstitutioneller Moment“ und Verfassungsreform: Eine Einschätzung des Österreich-Konvents, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 34 Jg. H. 4, 337–350
- Saunders, Cheryl (2012), *Constitution-making in the 21<sup>st</sup> century*, in: *International Review of Law*, Volume 4, 1–10
- Schaal, Gary S./Heidenreich, Felix (2016), *Einführung in die Politischen Theorien der Moderne*, 3. Auflage, Opladen-Toronto: Verlag Barbara Budrich
- Südtiroler Landtag/Eurac Research (2016), *So denkt Südtirol*, Broschüre der Ergebnisse der Open-Space-Veranstaltungen (abrufbar unter [www.konvent.bz.it](http://www.konvent.bz.it))
- Thorarensen, Björg (2017), *The people's contribution to constitutional changes: Writing, advising or approving? – Lessons from Iceland*, in: Contiades, Xenophon/ Fotiadou, Alkeme (Hg.), *Participatory Constitutional Change*, London-New York: Routledge, 103–119
- Urbinati, Nadia (2014), *Disfigured Democracy*, Cambridge MA: Harvard University Press
- Versteeg, Mila (2014), *Unpopular Constitutionalism*, in: *Indiana Law Journal*, Vol. 89, Issue 3, Article 3
- Vetter, Angelika/Remer-Bollow, Uwe (2016), *Bürger und Beteiligung in der Demokratie*, Wiesbaden: VS Springer
- Welan, Manfred (2007), *Der Österreich-Konvent – eine konstruktiv-kritische Zwischenbilanz*, Diskussionspapier DP-29–2007 (Vortrag 12. April 2007 an der Fachhochschule Salzburg)
- Zwilling, Carolin (2007), *Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung*, in: Palermo, Francesco/Hrbek, Rudolf/Zwilling, Carolin/Alber, Elisabeth (Hg.), *Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?*, Eurac Research Schriftenreihe Minderheiten und Autonomien, Baden-Baden: Nomos, 116–129

Jennifer Murphy

## Il gemello “diverso”: la Consulta per la riforma dello Statuto in Trentino

### The “dissimilar” twin: the Consulta for the revision of the Statute in Trentino

**Abstract** Seventy years after their formal recognition as parts of the autonomous Region Trentino–South Tyrol, the autonomous Provinces Trento and Bolzano/Bozen are facing a new test. This test may be less demanding than the tests in the past, but it is nonetheless a significant and important one: the revision of the Statute of Autonomy, aiming at meeting the demands and needs of a society that constantly faces new challenges. Trento and Bolzano/Bozen have embarked on two distinct participatory paths, two trajectories with, in the end, less citizens’ participation than initially expected. Both processes differently affect the whole path towards a reform of the regionally anchored Statute. This article elucidates the rationales that led to the establishment of the Consulta, the nomination of its members and highlights key issues concerning the functioning of the Consulta and the participatory process meant to involve the citizenry all over Trentino. It discusses the weaknesses and strengths of the Consulta by analyzing opinions and statements key actors voiced in 2016 and 2017.

## 1. Introduzione

Il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* vanta una storia fatta di un crocevia di culture e popoli diversi che l'hanno reso nel tempo protagonista di una speciale autonomia. Settant'anni dopo il suo formale riconoscimento, la Regione e le sue due Province si trovano ad affrontare una nuova prova, forse meno impegnativa rispetto a quelle del passato, ma comunque significativa e importante: la riscrittura dello Statuto d'autonomia, capace di soddisfare le richieste e le necessità di una comunità costantemente protagonista di nuove sfide.

Il processo di riforma del testo (sancito dall'articolo 103 dello Statuto stesso e dall'articolo 138 della Costituzione "Revisione della Costituzione e delle leggi costituzionali") non pone limiti o clausole perentorie rispetto al percorso da seguire. Come noto, Trento e Bolzano hanno intrapreso due percorsi tra loro distinti, con altrettante modalità tra loro divergenti. Il coinvolgimento della cittadinanza nella riscrittura e la necessità di redigere un unico testo al termine dei due percorsi, sono gli elementi che accomunano le Province autonome. Il Trentino non è certo nuovo all'utilizzo di strumenti partecipativi nella definizione di politiche pubbliche, tanto che il modello scelto per la riforma dello Statuto si "ispira" a piattaforme e schemi già sperimentati. Tra i più recenti casi di coinvolgimento diretto dei cittadini mediante la partecipazione troviamo: la definizione del Programma di sviluppo provinciale-PSP per la quindicesima legislatura (Partecipazione al Programma di sviluppo provinciale 2014), il futuro dell'ex Santa Chiara di Trento (Area ex Santa Chiara, quale futuro? 2016), la predisposizione del disegno di legge di riforma della legge urbanistica (Provincia Autonoma di Trento 2014), il Piano per la Salute del Trentino (2015-2025) (Provincia Autonoma di Trento 2015).

Appare quindi evidente l'attenzione riservata dalle istituzioni nei confronti di tali forme d'inclusione, percepite come un'occasione per ridurre il sempre più marcato gap tra politica e cittadini, ma non solo. È lo stesso Roberto Toniatti, docente di diritto pubblico e comparato alla facoltà di giurisprudenza di Trento, a esprimersi sulle modalità da seguire per la riforma rimarcando come "le linee guida del nuovo testo non possono nascere da un tavolo tecnico [...] Nella fase programmatica è fondamentale coinvolgere il più possibile la società civile" (citato in Parola 2016, 6). Non solo l'università ma anche la politica si è schierata a favore della partecipazione con Lorenzo Dellai, ex governatore trentino e deputato, che a lavori non ancora iniziati ribadiva: "Va coinvolta la comunità, anche i giovani che l'hanno già trovata costruita (l'autonomia, nrd) [...] [soprattutto nella] fase successiva, quella in cui dobbiamo immaginare come saremo fra 30 o 40 anni" (citato in Selva 2016, 17).



Nel seguente capitolo verranno quindi approfonditi i passaggi che hanno portato alla nascita della Consulta trentina, riservando un occhio di riguardo al dibattito pubblico, e soprattutto politico, che ha caratterizzato i mesi a cavallo tra il 2016 e il 2017.

## 2. I perché della riforma

Le motivazioni per le quali lo Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* necessita una revisione possono essere riassunte in una breve citazione di Gianfranco Postal (2011, 202):

*“La nostra autonomia speciale, indipendentemente dai risultati che ha prodotto fino ad oggi, ha bisogno di creare le condizioni [...] per continuare a produrli anche per il futuro, con contenuti adeguati all’evoluzione delle domande e delle esigenze che la nostra Comunità esprime, con riferimento sia al sistema economico sia al mondo sociale e culturale e, quindi, anche all’evoluzione del grado di consapevolezza e di volontà di crescita dei diritti di cittadinanza.”*

Le ragioni sono quindi molteplici e a tal punto interconnesse da renderne a volte difficile la scissione. Prima fra tutte la tentata riforma costituzionale del 2016. Essa mirava a riformare più di 40 articoli della Costituzione italiana in un’ottica sostanzialmente centralista caratterizzata dal superamento del bicameralismo perfetto, dall’abolizione delle Province e del Cnel, nonché dall’assunzione da parte dello Stato di alcune competenze concorrenti condivise con le Regioni. La clausola di salvaguardia, prevista dalla riforma stessa, preservava le Regioni e le Province a Statuto speciale (tra le quali anche il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*) escludendole dalla riforma del titolo V (norme concernenti le Province, le Regioni e i Comuni) rimandando l’entrata in vigore delle modifiche eventualmente approvate alla riforma dei rispettivi statuti d’autonomia.

La bocciatura del referendum ha causato in Trentino il venir meno dell’urgenza riformatrice senza però incidere su altrettanto rilevanti questioni legate alla riforma, tra queste il ruolo della Regione. Come noto, essa costituisce infatti un elemento centrale dello Statuto e di conseguenza anche della sua revisione. La questione di fondo riguarda il ruolo che le due istituzioni (Provincia e Regione) dovrebbero avere nel quadro dell’autonomia speciale. A evidenziare l’importanza data al tema è stata la decisione di Giandomenico Falcon, presidente della Consulta, di porre subito la

questione in primo piano nella seduta del 10 ottobre 2016: “La Regione è un terreno di interazione fra le due Province o un’autonoma comunità politica?” chiedeva il giurista ad assemblea riunita (citato in Ferro 2016, 1). Sul tema i soggetti coinvolti nel processo di riscrittura sono apparsi fin da subito abbastanza divisi: da una parte c’è chi ne ha chiesto il mantenimento ma con un ritocco delle funzionalità, dall’altra la visione più estrema, marginale e in parte utopica, di chi ne vorrebbe addirittura l’abolizione (soprattutto alcune frange di lingua tedesca in Alto Adige). A tal proposito Matteo Cosulich, giurista e membro della Consulta, intervenendo nella seduta dell’Assemblea del 10 ottobre, sottolineava:

*“L’attuale testo della Costituzione consente di affermare che la Regione ha un futuro. Questa cornice rimane ferma sia che il referendum costituzionale abbia esito positivo o negativo. Una volta appurato che ai sensi della Costituzione la revisione dello Statuto non potrà porre in discussione l’esistenza della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol possiamo interrogarci sulla natura e sui caratteri di quest’ultima nel quadro della revisione stessa.”*

(Ufficio stampa della provincia autonoma di Trento 2016)

Nella parte trentina è parsa abbastanza unanime la volontà di promuovere un rafforzamento della Regione come elemento di coesione tra Trento e Bolzano, ma anche volontà di creare un’istituzione più snella e veloce. Bruno Dorigatti, presidente del Consiglio provinciale di Trento, nei giorni che precedettero la nascita della Consulta, lanciò un appello proprio sull’ente Regione: “Così com’è non va avanti. Se la si chiude, crolla l’autonomia. Io dico: ripensiamola, diamole nuove e diverse competenze, ma soprattutto facciamolo assieme – Trento e Bolzano – perché la coesione tra i due territori è fondamentale” (citato in Consiglio della Provincia autonoma di Trento 2016 n. 239). In tal senso il percorso intrapreso dall’Assemblea pare diretto verso una valorizzazione della Regione senza un ritorno al passato ma piuttosto mirando a individuare nuove competenze che si inseriscano nel *continuum* tra “Regione come comunità politica” e “Regione come mero coordinamento”. Falcon a Consulta riunita ha infatti parlato della possibilità che la Regione si configuri come “la sede di una serie di organismi, una specie di sistema delle conferenze che favoriscano l’emergere di contenuti di coordinamento” (citato in Ufficio stampa della provincia autonoma di Trento 2016).

Altro tema cardine, e fortemente legato a quello trattato nel paragrafo precedente, riguarda il trasferimento di alcune competenze attualmente in carico alla

Regione alle due Province e viceversa. Alcune proposte che precedettero l'istituzione della Consulta miravano a far sì che alla Regione potesse essere riconosciuta la competenza esclusiva su alcuni temi quali: la disciplina giuridica e contrattuale dei propri dipendenti,<sup>2</sup> l'ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, degli enti di credito fondiario e di credito agrario, le Casse di risparmio e le Casse rurali. Invece, per quanto riguarda le Province, l'esclusività, sempre secondo supposizioni iniziali, potrebbe essere richiesta per: commercio, urbanistica e orari commerciali, tutela e sicurezza del lavoro, demanio idrico, ordinamento degli uffici provinciali e relativo personale, procedimento amministrativo e disciplina contrattuale dei lavori pubblici (Scarpetta/Riccio 2016, 2).

Allo stesso tempo secondo Dellai la revisione dello Statuto costituisce la possibilità per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* di “blindare almeno tre punti fondamentali: la difesa delle competenze provinciali primarie, il blocco dell'espansione del potere centrale che passa per le competenze trasversali, il subordinato delle modifiche all'autonomia a una procedura d'intesa tra Stato e Regione” (citato in Parola 2016, 2). L'ex governatore ha nel tempo sottolineato l'importanza di intervenire anche nella così detta “zona grigia” delle competenze trasversali tra Province autonome e Stato attraverso la quale quest'ultimo si insinuerebbe per allargare le proprie competenze (ad esempio: urbanistica commerciale e caccia), ritenendolo un aspetto da tenere al centro per evitare che l'autonomia venga svuotata di contenuti (citato in Consiglio della Provincia autonoma di Trento 2016 n. 241). A porre l'accento sulle agenzie fiscali è invece stato Franco Panizza, presidente segretario del Partito Autonomista Trentino Tirolese e senatore, che in occasione dell'audizione dei deputati e senatori del Trentino ha definito “utilissima” la ventilata norma di attuazione che passasse alle autonomie tale competenza (citato in Consiglio della Provincia autonoma di Trento 2016 n. 241).

Se da una parte quindi abbiamo una serie di ragioni per le quali lo Statuto è visto come bisognoso di una revisione che lo modernizzi rispetto alle necessità del presente e del futuro, c'è anche chi come Renato Ballardini (Leggi per voi 2016, 24) ritiene che i tempi non siano del tutto maturi: “Mi pare non sia il momento adatto per rimettere in discussione il nostro Statuto. Difendiamo con fermezza ciò che abbiamo e tentiamo di meditare con serio impegno una riforma che aumenti e razionalizzi la nostra autonomia, da porre e attuare in un tempo più favorevole.”

### 3. Nascita e applicazione della legge provinciale per la riforma dello Statuto

Come anticipato, il processo di revisione dello Statuto d'autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* deve seguire uno scrupoloso iter legislativo e la sua definitiva approvazione si basa sullo stesso procedimento richiesto per le leggi costituzionali. Ciò che non è invece specificato nelle norme è il preciso percorso che Regione e Province autonome devono/possono intraprendere per la revisione della Carta. Di definito c'è però che, a prescindere dal cammino scelto per la revisione, il testo finale debba essere uno unico per l'intera Regione.

La Consulta per lo Statuto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è stata istituita dalla legge della Provincia autonoma di Trento del 2 febbraio 2016. Frutto del disegno di legge 104/XV, essa nasce dall'iniziativa e dall'intesa iniziale tra il presidente della provincia Ugo Rossi, il presidente del Consiglio provinciale Bruno Dorigatti e il vicepresidente del Consiglio provinciale Walter Viola.

#### 3.1 Consulta e Convenzione sull'Autonomia: due percorsi distinti

La scelta dei due percorsi distinti non ha ovviamente trovato giudizio unanime. Il presidente Ugo Rossi ha sempre rivendicato la possibilità che “la Consulta di Trento e la Convenzione di Bolzano lavorino separatamente” sottolineando comunque la necessità di definire “delle modalità di coordinamento”<sup>3</sup> (citato in Consiglio della Provincia autonoma di Trento 2016 n. 241). Il rammarico per la scelta di due percorsi distinti si è fatto sentire soprattutto tra i membri dell'opposizione. Tra questi Rodolfo Borga, consigliere provinciale capogruppo di Civica Trentina, il quale, in occasione dell'approvazione della legge che ha istituito la Consulta<sup>4</sup> riferendosi ai due distinti percorsi, ha sottolineato: “Siamo di fronte a un passaggio ineludibile, non siamo partiti bene.” Alle sue preoccupazioni si sono accodati anche Nerio Giovanazzi (Amministrare il Trentino), Claudio Cia (gruppo misto), Maurizio Fuggatti (Lega Nord) e Filippo Degasperi (Movimento 5 Stelle) (Consiglio della Provincia autonoma di Trento 2016 n. 240). Per spiegare le ragioni della mancata sottoscrizione della legge provinciale, Borga ha ricordato: “La Svp, dimostrando una scarsa considerazione politica nei confronti del governo provinciale trentino, è partita per conto suo in aprile e ha fatto la sua Convenzione. È questa la ragione per cui non abbiamo sottoscritto il disegno di legge sulla Consulta” (Leggi per voi 2016, 21). Tra i critici anche il consigliere di maggioranza<sup>5</sup> Walter Kaswalder: “Siamo come in un

condominio nel quale due amministratori lavorano in modo diverso. Ora non è facile rimediare”, e in merito all’istituto Regione affermava: “senza valiamo come un quartiere di Milano e la nostra autonomia non potrà salvarsi. Noi trentini finiremmo aggregati al Veneto e l’Alto Adige alla Lombardia” (citato in Consiglio della Provincia autonoma di Trento 2016 n. 240).

L’auspicio di un percorso unitario era in gran parte motivato dal timore di non riuscire in sede regionale a partorire un unico testo a causa di posizioni troppo distanti tra le due Province, soprattutto in merito al ruolo della Regione.<sup>6</sup> Ciò traspare dalle parole del vicepresidente del Consiglio provinciale Walter Viola:

*“Se un domani non riusciremo a trovare una sintesi chiara che possa essere complementare a Bolzano e possa dare un ruolo alla Regione, il rischio è che quello che si dice da più anni possa accadere, ovvero che ci siano due autonomie diverse, perché Trento è diversa da Bolzano, ma diverse a livello di Statuto e, quindi, di competenza e di capacità operativa.”*  
(Leggi per voi 2016, 21)

In tutta risposta una diplomatica Donata Borgonovo Re, membro della Consulta e consigliere provinciale del Partito Democratico, dalle pagine del quotidiano Trentino lancia una metafora con l’auspicio di colmare uno scetticismo che nel tempo sarà destinato a rimanere comunque abbastanza diffuso:

*“Immaginiamo dunque un grande evento di famiglia verso il quale si dirigono, in formazione sparsa, gli invitati. È vero, il ‘pulmino’ di Bolzano è partito prima [...] mentre quello di Trento sta ancora facendo accomodare i suoi passeggeri a bordo. [...] Credo tuttavia [...] che i due pulmini non si dirigeranno verso mete diverse: [...] seppur seguendo strade diverse ed utilizzando strumenti che siano adeguati alle differenti comunità, i due percorsi provinciali troveranno la loro necessaria sintesi nella dimensione regionale.”*  
(Borgonovo Re 2016)

### 3.2 Composizione della Consulta

Oltre al modo e alle modalità con le quali giungere all'auspicata riforma, altro tema bollante è stato la composizione della Consulta stessa. Come noto l'Assemblea è composta da 25 membri (si veda la tabella numero uno per i nominativi completi) di cui:

- tre membri delle associazioni di categoria;
- un membro designato dalla Federazione trentina della cooperazione;
- tre membri delle organizzazioni sindacali dei lavoratori;
- tre membri del Consiglio delle autonomie locali;
- un membro della Conferenza delle minoranze linguistiche;
- tre membri in rappresentanza dell'associazionismo sociale, culturale e ambientale;
- due membri designati dall'Università degli studi di Trento esperti in diritto pubblico, costituzionale o regionale;
- nove consiglieri provinciali (designati dalla Conferenza dei capigruppo, cinque della maggioranza e quattro della minoranza) con adeguata rappresentanza delle donne.

Proprio quest'ultimo elemento ha subito causato motivo di discussione. Il 24 aprile 2016 i quotidiani locali presentano ai cittadini i nomi dei primi ventidue membri della Consulta (a mancare erano i tre volti dell'associazionismo – due donne e un uomo – che sono stati poi nominati nel corso dell'estate da Bruno Dorigatti) e a creare subito malcontento è stata la penuria di donne (cinque su ventidue) rispetto alla quale la consigliera di parità Eleonora Stenico non ha tardato a protestare. Dorigatti dalle pagine de l'Adige ha subito commentato: “Ha tutte le ragioni per farlo e quando io ho avuto la possibilità di parlarne pubblicamente ho sempre ricordato la questione di genere” (citato in Gottardi 2016, 15).

Altro ruolo fondamentale nel percorso che ha condotto alla definizione dei componenti della Consulta è stato ricoperto dalle associazioni appartenenti al settore sociale, culturale e ambientale. I rappresentanti di ciascuna di esse sono stati scelti da Dorigatti tra le ottantanove candidature ammesse. Alla chiusura dei termini per presentare domanda di partecipazione, commentando i numeri raggiunti (103 adesioni su 150 associazioni invitate), il presidente del Consiglio provinciale non nasconde la sua delusione: “Me ne aspettavo di più [...] l'obiettivo era quello di garantire la massima partecipazione possibile della società trentina, ma il tema non sembra aver scaldato troppo gli animi” (Murphy 2016, 6). Come sottolineato dall'ex sindacalista le associazioni ricoprono un ruolo fondamentale nella Consulta in quanto ponte tra società e istituzioni politiche: “La via della rappresentanza e della responsabilità è la strada più opportuna per garantire equilibrio tra società civile e politica.” Nel corso

del primo incontro tra associazioni candidate e il presidente del consiglio provinciale, quest'ultimo ha infine ricordato: “Dobbiamo avere una visione al di là del contingente. Voi rappresentate 180 mila persone” (citato in Trentino 2016).

Partecipazione e rappresentanza appaiono dunque per la politica, almeno a parole, la chiave di volta di una riforma molto discussa e di non facile attuazione.

### 3.3 Il coinvolgimento della cittadinanza

Come introdotto in precedenza, la legge provinciale che ha istituito la Consulta prevede una fase partecipativa della cittadinanza, un elemento considerato da più parti essenziale per la buona riuscita del processo riformatore. La Consulta segue una scaletta riassumibile in tre punti essenziali:

- dalla nomina del presidente del Consiglio provinciale la Consulta ha 120 giorni per elaborare un documento preliminare di revisione;
- scaduti i 120 giorni viene avviato l'iter partecipativo popolare con una durata massima di 180 giorni;
- terminato quest'ultimo passaggio la Consulta ha 60 giorni per approvare un documento conclusivo.<sup>7</sup>

Unanime l'appoggio da parte della politica rispetto al coinvolgimento della cittadinanza nel processo di riforma con maggioranza e minoranza schierati dalla stessa parte. Manuela Bottamedi (consigliera PATT poi confluita nel gruppo misto) dalle pagine di *Leggi per voi* (2016, 22) dichiarava infatti: “Come non essere favorevole a un processo di partecipazione democratico come quello della Consulta?”. Anche Filippo Degasperì (Movimento 5 Stelle) si è sempre espresso a favore della partecipazione della cittadinanza, ma con qualche riserva sulle modalità: “La partecipazione popolare dovrebbe avvenire in anticipo rispetto ai lavori della Consulta, non a seguire. Chi ha proposto questo percorso ha in mente non un processo partecipativo, ma informativo, che è una cosa ben diversa” (*Leggi per voi* 2016, 22).

A poche settimane dall'inizio degli incontri sul territorio per presentare ai cittadini la bozza di testo uscito dai primi mesi di lavoro, le parole di Dorigatti lasciavano trasparire fiducia e buona volontà: “In questi sei mesi di partecipazione dovremo coinvolgere tutti, a partire dai giovani, e ragionare con loro sull'autonomia”. Dall'altra parte un più prudente Alessandro Olivi, vicepresidente della giunta provinciale, poneva l'attenzione sulla sfida di “coniugare partecipazione e rappresentanza, in modo che la prima sia di prezioso aiuto alla seconda e non un tentativo di sostituirla in toto” (citato in Consiglio provinciale cronache 2017, n. 246).

Sulle modalità di coinvolgimento e sull'esito del processo partecipativo attivato dalla Consulta verrà dato spazio nel capitolo che vede autrici Barbara Poggio ed Anna Simonati. Di seguito una breve riflessione di alcuni esponenti politici in merito alla bassa partecipazione e allo scarso interesse riservato dalla cittadinanza al processo riformatore. A tornare ancora una volta in primo piano è il rapporto con Bolzano. Il fallimento del processo partecipativo, nonché della Consulta stessa, è imputata da Borga ai distinti percorsi delle due Province. Rispondendo all'editoriale del direttore de l'Adige Pierangelo Giovanetti, il consigliere in una lettera aperta appoggia la posizione di Giovanetti che imputa proprio ai due percorsi separati il fallimento dell'intero processo: "Il suo giudizio – assai duro quando scrive di 'sterile spreco di tempo e di denaro, smerciato propagandisticamente per partecipazione' – è sostanzialmente condivisibile" (Borga 2017, 1). A ricordare anche in questa fase il ruolo fondamentale di Bolzano è ancora una volta Dorigatti che a pochi mesi dalla conclusione del processo partecipativo a fine estate 2017 ribadiva:

*“Malgrado lo sforzo messo in campo [...] la risposta della popolazione trentina è stata fino ad ora al di sotto delle aspettative. Per riuscire a dare vita ad un nuovo Statuto, che possa davvero rappresentare le esigenze della comunità di oggi [...] serve il contributo di quante più persone possibile. Ma non solo: per poter portare a termine il percorso come quello avviato, risulterà centrale il rapporto con l'Alto Adige, facendo in modo che le due diverse esperienze si ricongiungano.”*  
(Basso 2017, 16)

#### **4. La partecipazione, i membri della Consulta e i media**

A fine anno 2017, e a pochi mesi dalla chiusura del processo, possono essere tratte le prime somme. La bozza di testo redatto dalla Consulta nei suoi primi mesi di lavoro – il documento preliminare – è stata oggetto di discussione e dibattito pubblico, anche se, come riportato in precedenza, non ha sortito l'effetto sperato, quello cioè di una partecipazione decisa e numericamente rilevante. Poche decine le persone presentatesi ai molteplici momenti di ritrovo (diciotto incontri e un laboratorio di due giorni sull'autonomia) susseguitesesi nei mesi primaverili ed estivi. Dai rapporti consultabili sul sito della Consulta (Documenti degli incontri sui territori 2017) emerge che le consultazioni pubbliche sono state seguite soprattutto da esponenti di associazioni, della politica locale (consiglieri e assessori provinciali, presidenti delle



Comunità di Valle nelle quali si sono tenuti gli incontri) o delle istituzioni territoriali, studiosi ed esperti di autonomia e diritto. Sempre da quanto riportato nelle relazioni sugli incontri, tra i membri della Consulta più partecipi troviamo: Martina Loss, Lorenzo Baratter, Giandomenico Falcon, Jens Woelk e Rodolfo Borga. Tra i non membri della Consulta, colui che probabilmente si è maggiormente speso per la buona riuscita dell'intero processo riformatore è Bruno Dorigatti (tra i promotori della legge che ha istituito la Consulta). Sono pochi infatti gli articoli della stampa locale che parlano di Consulta nei quali il presidente del consiglio provinciale non ha preso la parola.

Guardando invece alle modalità attraverso le quali i cittadini sono stati informati della possibilità di partecipare, i canali sono stati principalmente tre: campagna di advertising sui media locali, manifesti e segnalibri e diffusione gratuita del periodico informativo del Consiglio provinciale. Nell'intento di mantenere bassa la spesa riservata all'informazione diffusa, la Consulta ha deciso di non destinare un budget troppo elevato alla pubblicità escludendo di "tappezzare" la città di Trento con manifesti che invitassero alla partecipazione.

Nonostante i media locali (insieme alla stagione estiva) siano stati posti da alcuni membri della Consulta tra i possibili co-artefici del fallimento della partecipazione (Montanari 2017, 6) è possibile affermare che abbiano comunque fatto la loro parte, quanto meno nel raccontare il processo in corso e informando la cittadinanza della possibilità di esprimersi partecipando agli incontri e/o accedendo alla piattaforma *IoPartecipo*. Dal materiale raccolto per la scrittura di questo articolo emerge infatti come i giornali locali abbiano costantemente riportato il procedere della Consulta, forse, questo sì, senza i grandi titoli sperati dalla Consulta (per ulteriori considerazioni sul ruolo dei media si rinvia all'articolo di Roberto Colletti in questo volume).

## 5. Conclusioni

Inizialmente percepita come una necessità incombente, la riforma dello Statuto in Trentino col trascorrere dei mesi pare aver perso di rilevanza. L'input iniziale fortemente legato alla riforma costituzionale Renzi-Boschi, con la sua mancata approvazione, ha portato la Consulta a decidere di continuare comunque a seguire un cammino ormai avviato, seppur con una nuova consapevolezza. Di riflesso anche la partecipazione della cittadinanza ne ha subito gli inevitabili effetti negativi. La separazione tra Consulta e Convenzione sull'Autonomia, le diverse e difficilmente

conciliabili posizioni assunte dalle due Province soprattutto in merito alla Regione, e la mancanza di condizioni politiche nazionali stabili per portare un testo finale di riforma in Parlamento, fanno pensare che difficilmente il processo di revisione potrà andare a buon fine. A guardare il bicchiere mezzo pieno troviamo ancora una volta Bruno Dorigatti che, in uno dei suoi molteplici interventi sulla stampa locale in merito ai lavori della Consulta, ha dichiarato: “Al di là del confronto con Roma, il percorso è utile e importante perché rafforza l’idea dell’autonomia e la consapevolezza dei cittadini” (citato in Voltolini 2017, 1).

## Allegati

**Tabella 1: Componenti della Consulta per la riforma dello Statuto**

	<b>Nome</b>	<b>Categoria</b>
1	Luca Nogler	Associazioni di categoria
2	Marcello Poli	Associazioni di categoria
3	Paolo Pombeni	Associazioni di categoria
4	Carlo Borzaga	Federazione trentina della cooperazione
5	Paolo Chiariello	Organizzazioni sindacali dei lavoratori
6	Arrigo Dalfovo	Organizzazioni sindacali dei lavoratori
7	Anna Simonati	Organizzazioni sindacali dei lavoratori
8	Paride Gianmoena	Consiglio delle autonomie locali
9	Adalberto Mosaner	Consiglio delle autonomie locali
10	Laura Ricci	Consiglio delle autonomie locali
11	Jens Woelk	Conferenza delle minoranze linguistiche
12	Martina Loss	Associazioni: settore ambiente
13	Fabio Pizzi	Associazioni: settore sociale
14	Barbara Poggio	Associazioni: settore cultura
15	Matteo Cosulich	Università degli studi di Trento
16	Giandomenico Falcon	Università degli studi di Trento
17	Lorenzo Baratter	Conferenza capigruppo – Maggioranza
18	Donata Borgonovo Re	Conferenza capigruppo – Maggioranza
19	Giuseppe Detomas	Conferenza capigruppo – Maggioranza
20	Lucia Maestri	Conferenza capigruppo – Maggioranza
21	Mario Tonina	Conferenza capigruppo – Maggioranza
22	Rodolfo Borga	Conferenza capigruppo – Minoranza
23	Manuela Bottamedi	Conferenza capigruppo – Minoranza
24	Maurizio Fugatti	Conferenza capigruppo – Minoranza
25	Walter Viola	Conferenza capigruppo – Minoranza <sup>8</sup>

---

## Note

- 1 Referendum popolare sulla riforma della Costituzione tenuto il 4 dicembre 2016.
- 2 Il 29 dicembre 2016 il Consiglio dei ministri ha approvato la norma di attuazione sulla giustizia decretando il passaggio delle funzioni amministrative e organizzative alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. Di conseguenza a partire dal 1° gennaio 2017 il personale amministrativo e organizzativo della giustizia, ad esclusione di magistratura e dirigenti, è passato alla Regione.
- 3 Tali modalità sono state definite, non senza fatica, nella mozione n. 34 dal titolo “Misure di coordinamento con i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano ai fini della revisione dello statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol” approvata dal Consiglio regionale il 20 gennaio 2016.
- 4 La legge provinciale n. 1 del 2 febbraio 2016 è stata approvata con 27 voti favorevoli e 5 astensioni: Civica Trentina, Movimento 5 Stelle e Manuela Bottamedi al tempo consigliera del Partito Autonomista Trentino Tirolese, partito di maggioranza, passata poi al gruppo misto il mese successivo (Consiglio della Provincia autonoma di Trento, 2016).
- 5 Il Consigliere Kaswalder uscirà dopo pochi mesi dalla maggioranza per entrare nel gruppo misto.
- 6 Per ulteriori considerazioni sulle diverse posizioni delle due Province sul ruolo della Regione si rinvia all’articolo di Sara Parolari in questo volume.
- 7 Al termine dell’iter partecipativo l’organo è stato prorogato per 12 mesi.
- 8 Walter Viola, vicepresidente del Consiglio provinciale, membro di Progetto Trentino (partito di minoranza in consiglio provinciale), nel mese di dicembre 2017 è passato nella maggioranza (Partito Autonomista Trentino Tirolese).

---

## Riferimenti bibliografici

- Area ex Santa Chiara, quale futuro? (2016), [www.comune.trento.it/Comunicazione/Il-Comune-informa/](http://www.comune.trento.it/Comunicazione/Il-Comune-informa/Ufficio-stampa/Comunicati-stampa/Area-ex-Santa-Chiara-quale-futuro) Ufficio-stampa/Comunicati-stampa/Area-ex-Santa-Chiara-quale-futuro (31.10.2017)
- Basso, Lorenzo (2017), Statuto, la palla passa ai cittadini, in: *l’Adige*, 13.09.2017, 16
- Borga, Rodolfo (2017), La Consulta è fallita, noi l’avevamo detto, in: *l’Adige*, 28.10.2017, 1
- Borgonovo Re, Donata (2016), Due strade, sì. Ma un’unica destinazione, in: *Trentino*, 19.05.2016, 11
- Consiglio della Provincia autonoma di Trento (2016), Cronache. Periodico di documentazione e informazione sull’attività politico-legislativa del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, n. 239
- Consiglio della Provincia autonoma di Trento (2016), Cronache. Periodico di documentazione e informazione sull’attività politico-legislativa del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, n. 240
- Consiglio della Provincia autonoma di Trento (2016), Cronache. Periodico di documentazione e informazione sull’attività politico-legislativa del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, n. 241
- Consiglio della Provincia autonoma di Trento (2016), Cronache. Periodico di documentazione e informazione sull’attività politico-legislativa del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, n. 244

- Consiglio della Provincia autonoma di Trento (2017), Cronache. Periodico di documentazione e informazione sull'attività politico-legislativa del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, n. 246
- Documenti degli incontri sui territori (2017), [www.riformastatuto.tn.it/DOCUMENTI-DELLA-CONSULTA/Documenti-degli-incontri-sui-territori](http://www.riformastatuto.tn.it/DOCUMENTI-DELLA-CONSULTA/Documenti-degli-incontri-sui-territori) (03.12.2017)
- Ferro, Erica (2016), Nuovo statuto, il nodo è subito la Regione, in: *Corriere del Trentino*, 27.09.2016, 1
- Gottardi, Franco (2016), Consulta Statuto con poche donne. Solo 5 su 22 designazioni. Mancano solo tre nomine, in: *l'Adige*, 24.04.2016, 15
- Legge provinciale n. 1/16, Istituzione della Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol, 02.02.2016
- Leggi per voi (2016), Verso il terzo Statuto. Istituzione della Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige Südtirol, marzo 2016
- Montanari, Margherita (2017), Terzo Statuto di autonomia. Partecipazione civica bassa, in: *Corriere del Trentino*, 10.10.2017, 6
- Mozione n. 34 del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, Misure di coordinamento con i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano ai fini della revisione dello statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, 20.01.2016
- Murphy, Jennifer (2016), Terzo statuto, meno di 100 associazioni. Dorigatti deluso: me ne aspettavo di più, in: *Corriere del Trentino*, 16.06.2016, 6
- Parola, Fabio (2016), Nuovo Statuto, l'Appello di Rossi. Toniatti: "Coinvolgere la società civile", in: *Corriere del Trentino*, 28.02.2016, 6
- Parola, Fabio (2016), "Autonomia, serve una piattaforma culturale e politica", in: *Corriere del Trentino*, 21.04.2016, 2
- Partecipazione al Programma di sviluppo provinciale (2014), [www.provincia.tn.it/partecipa\\_al\\_psp](http://www.provincia.tn.it/partecipa_al_psp) (31.10.2017)
- Postal, Giorgio (2011), La riforma istituzionale, in: Marcantoni, Mauro/Postal, Giorgio/ Toniatti, Roberto (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Il Trentino del Secondo Statuto (1971-2011)*, 1, Milano: Franco Angeli, 200-218
- Provincia Autonoma di Trento (2014), La Provincia ascolta il Trentino, <https://urbanistica.partecipa.tn.it> (31.10.2017)
- Provincia Autonoma di Trento (2015), La Provincia ascolta il Trentino, <https://pianosalute.partecipa.tn.it> (31.10.2017)
- Scarpetta, Tristano/Riccio, Giancarlo (2016), Revisione dello Statuto, sorpresa in Senato, in: *Corriere dell'Alto Adige*, 07.02.2016, 2
- Selva, Andrea (2016), "La difesa dell'autonomia deve partire dal basso", in: *Trentino*, 22.04.2016, 17
- Voltolini, Stefano (2017), Terzo Statuto, 17 adesioni all'audizione, in: *Corriere del Trentino*, 04.05.2017, 1
- Trentino (2016), Statuto, le associazioni fanno 18 nomi, in: *Trentino*, 10.06.2016, 19
- Ufficio stampa della provincia autonoma di Trento (2016), Configurazione e ruolo delle Province autonome e della Regione nella riforma dello Statuto, Comunicato n. 0, 10.10.2016



Alice Engl/Günther Pallaver

## Dynamiken der Entscheidungsfindungsprozesse zwischen Konsens und Dissens

### Dynamics of decision-making between consensus and dissent

**Abstract** Decision-making processes are expressions and results of power relations. If decisions are made by dialogical consensus, consensus is sought in advance of formal decision-making. This means that all relevant actors are involved in the search for a common position, so that there is broad consensus in the final vote. With regard to the decision-making processes in the Convention of 33 and the Consulta, we argue that the Convention of 33 initially was oriented towards a dialogical consensus decision, moving however to a conflict-oriented majority decision at the end of its work. In contrast, the Consulta worked very consensually, especially in the final phase. In the Consulta, the following factors created good conditions for a trusting and consensual attitude of the involved actors: a de-politicized leadership; a de-politicization of topics; and a three-phase process that brought together the different perspectives. The Convention of 33, however, withdrew from consociationalism during its work and adopted a rather conflict-oriented majority decision-making process over the dialogical consensus decision.

## 1. Einleitung und theoretischer Zugang

Entscheidungsprozesse sind nicht nur formale Abläufe, sondern immer Ausdruck und Ergebnisse von Machtverhältnissen. Dabei rücken Handlungen, Praktiken und Strategien von Akteuren in den Mittelpunkt des analytischen Interesses. In diesem Rahmen sind die Akteure am Entscheidungsprozess zu berücksichtigen, die Individual- genauso wie die Gruppeninteressen. Das Ergebnis solcher Beobachtungen verdichtet sich in drei Modi der Entscheidungsfindung: i. hierarchisch-führungszentrierte Entscheidungen, ii. dialogische Konsensentscheidungen und iii. konfliktorientierte Mehrheitsentscheidungen (vgl. Treibel 2013, 362).<sup>1</sup>

Bei den hierarchisch-führungszentrierten Entscheidungen sind es wenige politische Eliten, die bereits informell vor der Beschlussfassung entscheiden. Die Entscheidung selbst fällt nicht partizipativ, sondern hierarchisch von oben nach unten. Die „zeremonielle Fassade“ der Beschlussfassung muss allerdings gewahrt werden.

Bei der dialogischen Konsensentscheidung wird im Vorfeld einer formalen Beschlussfassung ein Konsens gesucht. Dies kann in informellen Regelsystemen erfolgen oder bilateral zwischen den jeweiligen Akteursgruppen. Das bedeutet, dass möglichst alle für den Prozess relevanten Akteure an der Konsenssuche beteiligt werden, sodass bei der Schlussabstimmung ein breiter Konsens gegeben ist.

Bei der konflikthaften Mehrheitsentscheidung war die informelle Konsensfindung nicht erfolgreich. Unterschiedliche Positionen stehen sich gegenüber, die öffentlich diskutiert werden, wobei um Pro- und Kontrameinungen gerungen wird. Neben den kontrastiven Positionen gibt es auch Unentschlossene. Beide Gruppen sind jedenfalls bestrebt, ihre Konsensbasis auszuweiten. Den mit Autorität ausgestatteten Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern kommt gegenüber den anderen Entscheidungsträgern eine entscheidende Bedeutung zu, insbesondere für die Positionierung von Unentschlossenen. Mehrheitsentscheidungen werden in einer abschließenden Abstimmung gefällt (vgl. Treibel 2013, 363–365).

Diese drei Modi der Entscheidungsfindung können auch für den Konvent der 33 und die Consulta herangezogen werden. Unsere These lautet dabei, dass der Konvent der 33 in der Anfangsphase sehr um eine dialogische Konsensentscheidung bemüht war, in der Endphase aber die konfliktorientierte Mehrheitsentscheidung übernahm, während die Consulta sehr konsensorientiert arbeitete, vor allem in der Endphase.



## 2. Voraussetzungen der Entscheidungsfindung in der Consulta

Am Montag, den 26. März 2018 hat die Consulta nach eineinhalb Jahren Tätigkeit und 25 Sitzungen ihre Arbeit abgeschlossen und einstimmig ein Abschlussdokument angenommen.

Die Entscheidungsfindung im Wege der Einstimmigkeit wurde vor allem durch die Rahmenbedingungen ermöglicht, welche die Diskussionen und Entscheidungsprozesse in der Consulta strukturiert und gelenkt haben, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

Das Landesgesetz zur Einrichtung der Consulta schreibt – im Gegensatz zum Landesgesetz über den Konvent der 33, wie im nächsten Abschnitt erläutert wird – kein bestimmtes Entscheidungsverfahren vor, sondern überlässt der Consulta die Organisationshoheit, indem sie selbst über Funktionsweise und Verfahren entscheiden kann („La Consulta può disciplinare con regolamento le sue modalità di funzionamento“, Trentiner Landesgesetz 1/2016 Art. 2 Abs. 4; vgl. legge provinciale 2016). Auf der Grundlage dieser Bestimmung hat sich die Consulta aber keine gebündelte Geschäftsordnung gegeben, sondern allfällige Fragen zu den Arbeitsverfahren in Einzelentscheidungen getroffen und in der Regel per Akklamation angenommen. Solche Entscheidungen betrafen beispielsweise die Wahl des Vizepräsidenten, die Gründung einer Arbeitsgruppe zur Planung der Partizipationsphase, die Aufarbeitung der Inhalte mit Hilfe von Referentinnen und Referenten, und eben auch das konsensorientierte Beschlussfassen.

Der Weg zu einer konsensorientierten und schließlich einstimmigen Beschlussfassung wurde unter anderem durch folgende Faktoren geebnet: eine de-politisierte Führungsstruktur der Consulta; eine De-Politisierung der Themen; und ein Drei-Phasen-Prozess, der die unterschiedlichen Perspektiven zusammenführte. Diese drei Faktoren schufen gute Voraussetzungen für eine vertrauensvolle und konsensförderliche Grundhaltung der beteiligten Akteure.

Den Vorsitz in der Consulta hatten die beiden Universitätsprofessoren Giandomenico Falcon als Präsident und Jens Woelk als Vizepräsident inne. Damit lag die Leitung der Consulta, im Gegensatz zum Konvent der 33, nicht in politischer Hand. Diese de-politisierte Führungsstruktur hat die Arbeit in der Consulta wesentlich geprägt, vor allem durch die technischen Arbeitsweisen, die von der Präsidentschaft vorgeschlagen und von den Mitgliedern angenommen wurden. Und auch insgesamt orientierte sich die Zusammensetzung der Consulta stark an einer Präsenz fachlicher Vertreter, vor allem durch Universitätsprofessoren und andere Experten, was parteipolitische Diskussionen in den Hintergrund rückte.

Die von der Präsidentschaft der Consulta durchgesetzte technische Arbeitsweise führte zu einer gewissen De-Politisierung der Themen, wie folgendes Beispiel zeigt. Für die inhaltliche Erarbeitung der Themen wurde eine sogenannte Referentenmethode angewandt, bei der jedes Thema von einem bestimmten Referenten bearbeitet wurde. Die Referenten haben die einzelnen Themen sowohl für die Debatte in der Consulta als auch das Abschlussdokument aufbereitet, sowohl durch mündliche Referate als auch durch eine schriftliche Ausarbeitung.

Damit lag der Großteil der inhaltlichen Arbeit zwar in der Hand von diesen Referentinnen und Referenten und dementsprechend zentral war ihre Rolle für die gesamte Tätigkeit der Consulta und letztlich auch für die Entscheidungsprozesse. Aber diese Methode trug entscheidend dazu bei, politische Machtverhältnisse auszugleichen und unterschiedliche Ansichten, die im Zuge der Diskussion im Plenum und in der Partizipationsphase zu einem Thema aufkamen, in die jeweilige Abhandlung einzuarbeiten.

Für das Abschlussdokument haben die Referenten zu jedem Thema unter Einarbeitung der Ergebnisse der Diskussionen in der Consulta und der Ergebnisse der Partizipationsphase einen Bericht geschrieben, der folgende Punkte enthielt: Überblick über die gegenwärtige Lage mit einer rechtlichen und politischen Kontextualisierung, Informationen über die Ergebnisse der Partizipationsphase und Auflistung der Vorschläge zur Änderungen des Autonomiestatuts mit einer ausführlichen argumentativen Begründung.

Entlang dieser Punkte wurde schließlich auch das Abschlussdokument strukturiert. Jedes Kapitel beginnt mit Vorschlägen, die anschließend kontextualisiert und begründet wurden. Das Ergebnis ist ein langes und teilweise sehr ausführliches Abschlussdokument – an der Seitenzahl gemessen doppelt so lang wie jenes des Konvent der 33 – das in seiner Gesamtaussage von allen Vertreterinnen und Vertretern in der Consulta mitgetragen werden konnte, auch von jenen, die mit einigen Punkten nicht einverstanden waren.

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Konsensorientierung in der Consulta war schließlich auch der Drei-Phasen-Prozess, der die Arbeit der Consulta in drei Schritte teilte. Diese Methode hat dazu beigetragen, anfangs bestehende Meinungsunterschiede zu überwinden. Den ersten Schritt in diesen drei Phasen bildete das sogenannte vorläufige Dokument der Consulta zur Reform des Sonderstatuts für Trentino-Südtirol, das für die Partizipationsphase erarbeitet wurde. Dieses gliederte sich in Leitsätze, die von der gesamten Consulta getragen wurden, und sonstige Empfehlungen, die im Laufe der Diskussionen zum Ausdruck kamen, aber nicht von allen befürwortet wurden, also Minderheitenmeinungen. Minderheitenmeinungen

gab es zu allen acht Themen, nämlich Grundlagen der Autonomie und Präambel; Rollen, Aufgaben und Beziehungen der Autonomen Provinzen und der Region; Sprachminderheiten; Gemeinden, Formen des Zusammenschlusses und Vertretung; Regierungsform von Provinz und Region; Direkte Demokratie, Bürgerbeteiligung und gute Verwaltung; sowie Finanzressourcen und finanzielle Verpflichtungen (Consulta 2017).

Besonders in dieser Anfangsphase konnten diese unterschiedlichen Meinungen gut integriert werden, da für die Partizipationsphase ein pluralistisches Dokument nicht als Hindernis, sondern im Gegenteil als diskussionsförderlich erachtet wurde. Dies ermöglichte eine relativ unkontroverse Handhabung der Minderheitenmeinungen. Diese wurden von Beginn an bei den Diskussionen berücksichtigt und in das vorläufige Dokument integriert.

Im Zuge der zweiten, partizipativen Phase und der dritten und damit abschließenden Phase im Plenum der Consulta wurden die Themen aus unterschiedlichen Blickwinkeln diskutiert und durch das durch Referenten geleitete Verfahren aufgearbeitet. Im Laufe dieser Arbeiten gelang es schließlich, die unterschiedlichen Perspektiven zu konsensfähigen Vorschlägen für alle acht Themen zusammenzuführen, die am Ende einstimmig angenommen wurden.

Selbstverständlich sind die allgemeinen Rahmenbedingungen für einen partizipativen Prozess im Trentino von vornherein weniger konfliktträchtig als in Südtirol, vor allem aufgrund der unterschiedlichen politisch-institutionellen und gesellschaftlichen Voraussetzungen. So gibt es zum Beispiel keine Polarisierung aufgrund der Konfliktlinie zwischen den Sprachgruppen und auch kein so kontroverses Thema wie die Selbstbestimmung. Demgegenüber hat Südtirol aber deutlich mehr Erfahrung mit konsensorientierten Entscheidungsverfahren, vor allem aufgrund seines konkordanzdemokratischen politischen Systems.

Konfliktträchtige allgemeine Rahmenbedingungen sind kein Hindernis für konsensorientiertes Arbeiten, wie das historische Beispiel in Abschnitt 4 zeigt. Die besondere Herausforderung für Gremien, die Vorschläge für Verfassungsänderungen erarbeiten, liegt darin, politische und gesellschaftliche Konfliktlinien zu überwinden und einen breiten Konsens der relevanten Akteure zu erzielen. Deshalb müssen Konsensformeln die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen überbrücken, zum Beispiel durch de-politisierende und die Machtverhältnisse ausgleichende Arbeitsweisen, wie sie in der Consulta angewandt wurden.

### 3. Voraussetzungen der Entscheidungsfindung im Konvent der 33

Der Konvent der 33, der am 30. Juni 2017 seine letzte Sitzung abhielt, ist in seiner Abschlussdiskussion wieder an seinen Start zurückgekehrt. Alles kreiste um das Wort *Konsens* und was darunter zu verstehen sei. Damit hatte die Debatte unter den 33 begonnen, damit endete sie, darüber wurde gestritten.

Das Landesgesetz, mit dem der Konvent 2015 eingerichtet wurde, sieht nämlich vor, dass dieser „nach dem Konsensprinzip“ arbeitet (Landesgesetz Nr. 3/2015, Art 1, Abs. 2). Aber was ist Konsens? Eigentlich bedeutet Konsens, dass alle am Entscheidungsprozess Beteiligten dem Ergebnis aus denselben verallgemeinerbaren Gründen zustimmen, beim Kompromiss hingegen tun sie dies aus unterschiedlichen, auch nicht verallgemeinerbaren, und privaten Gründen (vgl. Landwehr 2012, 361), beim Mehrheitsprinzip bleibt der Dissens bestehen.

Darüber hat der Konvent der 33 Ende Mai letzten Jahres eine ganze Sitzung aufgewendet, ohne zu einem eindeutigen Schluss, zu einem Konsens zu kommen. Außer: es sollte nicht über das Abschlussdokument abgestimmt werden, weil abstimmen bedeutet, dass es eine Mehrheit gibt, die gewonnen, und eine Minderheit, die verloren hat.

Einig war sich der Konvent der 33 auch, dass er kein Dokument in Artikeln gliedert erarbeiten kann. 2016 verabschiedete der Gesetzgeber deshalb eine Ergänzung des Gesetzes zur Einsetzung eines Konvent der 33. Diese sieht vor, dass der Autonomiekonvent zur Vervollständigung seiner Arbeit (Art. 17 c), „eine Vorschlagsphase (vorzusehen hat), in der ein Dokument ausgearbeitet wird, welches Vorschläge für den Landtag zur Überarbeitung des Autonomiestatuts enthält. Das Dokument wird an die Präsidentinnen oder Präsidenten der Landtage von Trient und Bozen und der Präsidentin oder dem Präsidenten des Regionalrates übermittelt. Auch die Verfassung und Übermittlung von Minderheitenberichten ist möglich“ (Landesgesetz 27/2016).

Die Streichung des Passus’ „in Artikeln gliedert“ löst aber nicht den Widerspruch zwischen dem Konsensprinzip und der Möglichkeit der Abgabe von Minderheitenberichten. Der Logik des Prinzips des Grundkonsenses wohnt die verhandlungsorientierte Logik inne.

Der Abschlussbericht verdeutlicht diesen Widerspruch. Im verabschiedeten Abschlussbericht der 33 wird bei all den Punkten, bei denen es keinen Konsens gab, auf den Dissens bzw. auf die Alternativvorschläge hingewiesen. Damit wird die Mehrheits- und die Minderheitenmeinung festgeschrieben, letztere kommt unter anderem auch in den fünf Minderheitenberichten zum Ausdruck, die vom Konvent der

33 zur Kenntnis genommen wurden. Während zu Beginn des Konvent der 33 auf die dialogische Konsensentscheidung hin gearbeitet wurde, kam es bei der Abfassung des Endberichts zu einer konfliktorientierten Mehrheitsentscheidung. Die Argumente der Minderheit, bestimmte Themen wie etwa jenes der Selbstbestimmung, nicht in die Präambel aufzunehmen, wurden von der Mehrheit nicht berücksichtigt. Die breite Mehrheit bildeten dabei vor allem die deutschsprachigen Mitglieder, die Minderheit in erster Linie die italienischen Mitglieder, insbesondere, wenn man die Minderheitenberichte ansieht: Roberto Bizzo, Roberto Toniatti, Maurizio Vezzali, Riccardo Dello Sbarba/Laura Polonioli (Autonomiekonvent 2017).

#### 4. Drei Problemfelder und ein historisches Vorbild

Dieser Grundwiderspruch weist auf drei Problemfelder hin. Erstens stammen alle Minderheitenberichte von Mitgliedern der italienischsprachigen Minderheit des Konvent der 33, die zweitens die Mehrheit der im Konvent der 33 vertretenen Italiener darstellen, das wären fünf von neun. Und drittens handelt es sich bei den kontroversen Punkten um grundlegende Fragen. Dazu zählen beispielsweise die Aufnahme der christlichen Wurzeln und des Selbstbestimmungsrechts in die Präambel, die künftige Rolle der Region, die Abschaffung oder die Beibehaltung des Regierungskommissariats, die Ansässigkeitsklausel, das Schulsystem, der ethnische Proporz, der Pakt für das Zusammenleben und andere Punkte.

Diese drei Punkte zusammen genommen stellen jenseits vom spezifischen Fall des Konvents der 33, der laut Gesetz im Konsens arbeiten sollte, einen Bruch in der Konkordanzdemokratie Südtirols dar, bei der das Prinzip der Mehrheitsentscheidung zugunsten der Kooperation stark relativiert ist (Pallaver 2016, 66). Es herrscht nicht nur das Prinzip, alle Sprachgruppen an den Entscheidungsfindungsprozessen mit ein zu beziehen, sondern auch, dass in grundsätzlichen Fragen keine Sprachgruppe von der anderen überstimmt wird (auch wenn das in der Vergangenheit vereinzelt vorgekommen ist). Grundsätzlich herrscht die Logik des „gütlichen Einvernehmens“, der *amicabilis compositio*.

Diese Grundsätze des Verfahrens haben sich in Südtirol bewährt. Es sind nicht die Kompetenzen, die Südtirols Autonomie auch international so besonders machen, sondern die Methode, die zur Befriedung des ethnischen Konflikts geführt hat (vgl. Alber 2017). Und an dieser Methode wurde im Konvent der 33 vorbei entschieden.

Nun wird es einen ersten Einspruch geben. Der Konvent der 33 unterbreitet dem Landtag nur einen Vorschlag. Erst dieser ist dann angehalten, das Prinzip der

Konkordanz zur Anwendung zu bringen. Rein formal ist dies korrekt. Aber in der sozialen Wirklichkeit hinterlassen provokative Anlassfälle tiefgreifende Spuren, die später wieder mühsam saniert werden müssen. Erodiert wird nämlich bereits im Vorfeld der Landtagsdebatten zur Autonomiereform einer der wichtigsten „synthetischen Kräfte“ (Simmel 1992, 393) innerhalb der Südtiroler Gesellschaft, nämlich das Vertrauen. Dieses bildet die Voraussetzung für die Kooperation unter den Sprachgruppen. Die Kooperation ist wiederum Voraussetzung für eine Gesellschaft, die einen höheren Grad an Gemeinwohl (Putnam 1993) besitzt als eine, in der Misstrauen herrscht. Vertrauen ist aber auch ein Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes (Fukuyama 1995).

Wie es auch anders gehen kann, wie Vertrauen gewonnen werden kann, zeigt uns ein Blick in die Geschichte. Bei der Erarbeitung des Zweiten Autonomiestatus wurde nämlich dieselbe Methode wie beim Konvent der 33 angewandt. Die 1961 vom damaligen italienischen Innenminister Mario Scelba eingesetzte Neunzehnerkommission erarbeitete die Vorschläge für das neue Autonomiestatut, das dann im italienischen Parlament verabschiedet wurde und 1972 in Kraft trat (Scarano 2017). Im Konsenswege.

In der Neunzehnerkommission waren die deutschsprachigen Vertreter mit sieben Exponenten in der Minderheit. Neben einem Ladinern traten die Italiener mit elf Mitgliedern auf. Die Verhandlungen verliefen oft turbulent und verzögerten sich, mitunter wurden sie sogar sabotiert, aber letztendlich entwickelte sich laut Claus Gatterer eine Art „Korpspatriotismus“, der garantierte, dass die Arbeiten immer wieder in Gang gesetzt wurden, weil sich unter den Mitgliedern ein Vertrauensverhältnis gebildet hatte (Gatterer 1968, 1256–1261).

1964 übergab die Kommission ihr Verhandlungsergebnis dem italienischen Ministerpräsidenten Aldo Moro. Im 75 Seiten umfassenden Bericht gab es 26 Sachgebiete, die einstimmige Empfehlungen zur Reform des Autonomiestatuts beinhalten. Bei diesen 26 Sachgebieten handelte es sich um grundlegende institutionelle und administrative Fragen zur Autonomie. In weiteren 35 Fällen wurden solche Reformen mehrheitlich angeregt, aber es handelte sich nicht um grundlegende Fragen. Und schließlich gab es noch weitere 51 Punkte, welche die Unterkommission der Neunzehnerkommission erarbeitet hatte, die von der Plenarkommission ohne Detailprüfung weitergeleitet wurden (Relazione 1964).

Die SVP hatte sich auf substantielle Kernpunkte konzentriert, weil ihr bewusst war, dass sie für ihre zentralen Forderungen einen Konsens benötigte. Und in der Tat, kein einziger substantieller Vorschlag wurde gegen den Willen der SVP verabschiedet. Auch die Neunzehnerkommission war ein rein konsultatives Organ, wie

der Konvent der 33. Genauso wie der Konvent der 33 hat auch die Neunzehnerkommission lediglich Vorschläge unterbreitet, weil letztlich das Parlament die definitive Entscheidung zu treffen hatte.

Diese von allen mitgetragene Grundhaltung war eine zentrale Voraussetzung für eine auf Konsens beruhende Neugestaltung des Autonomiestatuts. Der *telos* der Arbeit war schon in der Neunzehnerkommission bestimmt worden, nicht erst im Parlament. Hingegen wird sich der *telos* im Konvent der 33 von jenem im Landtag ziemlich unterscheiden (wenn es jemals dazu kommen sollte). Aber auf dem Weg dorthin ist bereits so einiges an politischem Porzellan zerbrochen worden. Ja auch an der Arbeit in der Sechser- und Zwölferkommission hätte man sich ein Vorbild nehmen können. Bei der Debatte über die Durchführungsbestimmung zur Toponomastik war ein Mitglied dagegen, die Entscheidung wurde vertagt, um einen Konsens zu finden.

## 5. Kein Konsens, kein Kompromiss, eine Mehrheit

Und nun zum Konvent der 33: Nehmen wir als Beispiel ein Thema von grundsätzlicher Bedeutung. Die deutschsprachige Mehrheit im Konvent der 33 ist für die Verankerung des Rechts auf Selbstbestimmung in der Präambel. Die Mehrheit der Italiener im Konvent der 33 ist dagegen. Wir wissen, dass dies auch in der italienischen Bevölkerung Südtirols Vorbehalte hervorruft bis hin zu strikter Ablehnung. In dieser grundsätzlichen Frage gibt es keinen Konsens, aber die deutschsprachige Mehrheit wollte unbedingt daran festhalten. Das Argument der Mehrheit: Das Recht auf Selbstbestimmung ist in der Zwischenzeit universell gültig, eine gewohnheitsrechtlich geltende Norm des Völkerrechts und von einer Reihe von internationalen Organisationen wie der UNO anerkannt, deshalb brauchen sich die Italienerinnen und Italiener vor dieser Verankerung in der Präambel nicht zu fürchten.

Aber sie fürchten sich trotzdem. In einer Konkordanzdemokratie der gütlichen Einigung würde man deshalb diesen Hinweis in der Präambel weglassen, weil auch umgekehrt argumentiert werden kann. Wenn das Recht auf Selbstbestimmung universell anerkannt ist, hängt dessen Geltung nicht davon ab, ob dieses in der Präambel des neuen Südtiroler Autonomiestatuts steht. Aber daran auf Biegen und Brechen festhalten zu wollen, auch wenn es substantiell nichts bringt, führt zum Verlust von persönlichem und institutionellem Vertrauen bei den Italienern. Kann dies der *telos* des Konvent der 33 sein?

Wir können es drehen und wenden wie wir wollen. Der Umstand, dass in Südtirol mehrere Sprachgruppen miteinander leben, hat diese zu einer „Schicksalsge-

meinschaft“ zusammengeschweißt. Erfolg und Misserfolg der Südtiroler Gesellschaft hängen nicht mehr nur von einer, sondern von allen Gruppen ab, unabhängig von ihrer Größe oder ihrer Stärke. Südtirol ist heute mit einem gesellschaftlichen Minimumgesetz in Anlehnung an das Minimumgesetz der Pflanzen des Chemikers Justus von Liebig konfrontiert, das dieser 1828 aufgestellt hat. Dieses besagt, dass das Wachstum von Pflanzen durch die im Verhältnis knappste Ressource eingeschränkt wird. Mangelt es an einer solchen Ressource, und benötigt die Pflanze im Vergleich zu anderen auch nur ein Minimum davon, kann dieser Mangel nicht ausgeglichen werden, indem Ressourcen hinzugefügt werden, die bereits im benötigten Umfang vorhanden sind. Diese Logik gilt für alle Sprachgruppen in unserem Lande.

Der Konvent der 33 hat sich der Konkordanzdemokratie entzogen, der konfliktorientierten Mehrheitsentscheidung den Vorzug vor der dialogischen Konsensentscheidung gegeben, während die Consulta, obwohl nicht durch einen konkordanzdemokratischen Kontext geprägt, konsensorientiert arbeitete. Der Landtag hat die Chance, dieses Defizit des Konvent der 33 auszubessern. Es braucht nicht die numerische Macht der (deutschsprachigen) Mehrheit, sondern die Empathie der (italienischsprachigen) Minderheit gegenüber.

---

## Anmerkungen

- 1 Die von Treibel erarbeiteten Modi der Entscheidungsfindung beziehen sich auf innerparteiliche Entscheidungsprozesse, können aber abgewandelt und adaptiert auch auf Entscheidungsprozesse wie den Konvent der 33 und die Consulta angewandt werden.



---

## Literaturverzeichnis

- Alber, Elisabeth (2017), South Tyrol's Negotiated Autonomy, in: *Treatises and Documents – Journal for Ethnic Studies* (78), 41–58
- Autonomiekonvent (2017), Vorschläge zur Überarbeitung des Autonomiestatuts. Konvent der 33 (22.9.2017), Bozen: Südtiroler Landtag, [www.konvent.bz.it/de/files.html](http://www.konvent.bz.it/de/files.html) (7.3.2018)
- Consulta (2017), Indicazioni per la riforma dello Statuto di autonomia, documento preliminare, febbraio 2017, [www.riformastatuto.tn.it/content/download/14273/245441/version/1/file/Documento\\_preliminare\\_elaborato\\_dalla\\_Consulta.pdf](http://www.riformastatuto.tn.it/content/download/14273/245441/version/1/file/Documento_preliminare_elaborato_dalla_Consulta.pdf) (29.3.2018)
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, New York: Free Press
- Gatterer, Claus (1968), *Im Kampf gegen Rom. Bürger, Minderheiten und Autonomien in Italien*, Wien/Frankfurt/Zürich: Europa Verlag
- Landesgesetz (2015), Landesgesetz vom 23. April 2015, Nr. 3. Einsetzung eines Konvents für die Überarbeitung des Autonomiestatuts für Trentino-Südtirol, [http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/201949%2c2%a710/landesgesetz\\_vom\\_23\\_april\\_2015\\_nr\\_3/art\\_1\\_einsetzung\\_und\\_aufgaben.aspx](http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/201949%2c2%a710/landesgesetz_vom_23_april_2015_nr_3/art_1_einsetzung_und_aufgaben.aspx) (25.3.2018)
- Landesgesetz (2016), Landesgesetz vom 22. Dezember 2016, Nr. 27. Bestimmungen in Zusammenhang mit dem Stabilitätsgesetz 2017, [http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/206164/landesgesetz\\_vom\\_22\\_dezember\\_2016\\_nr\\_27.aspx?view=1](http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/206164/landesgesetz_vom_22_dezember_2016_nr_27.aspx?view=1) (25.3.2018)
- Landwehr, Claudia (2012), Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation, in: Lembeck, Oliver W./Ritzi, Claudia/Schaal, Gary S. (Hg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie, Band 1: Normative Demokratietheorien*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 355–385
- Legge provinciale (2016), Legge provinciale del 2 febbraio 2016, n. 1. Istituzione della Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol, [www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/archivio/Pages/Legge%20provinciale%2020febbraio%202016,%20n.%201\\_28211.aspx?zid=](http://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/archivio/Pages/Legge%20provinciale%2020febbraio%202016,%20n.%201_28211.aspx?zid=) (29.3.2018)
- Pallaver, Günther (2016), Das politische System Südtirols: Komplexe Machtteilung und ethnische Einflussphären, in: Atz, Hermann/Haller, Max/Pallaver, Günther (Hg.), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 61–80
- Putnam, Robert (1993), *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, Princeton: Princeton University Press
- Relazione (1964), *Relazione della Commissione di Studio dei Problemi dell'Alto Adige con annesso: Misure a favore delle popolazioni altoatesine*, Roma: Tipografia Ministero dell'Interno
- Scarano, Federico (2017), The „Commission of 19“. Orgins and Significance, in: Bernardini, Giovanni/Pallaver, Günther (Hg.), *Dialogue against Violence. The Question of Trentino-South Tyrol in the International Context*, Bologna/Berlin: il Mulino/Duncker & Humblot, 183–214
- Simmel, Georg (1992), *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, in: Ottheim Rammstedt (Hg.), Frankfurt/M.: Shurkamp
- Treibel, Jan (2013), Innerparteiliche Entscheidungsprozesse: Interne Machtverhältnisse und Modi der Entscheidungsfindung, in: Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo (Hg.), *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden: Springer VS, 359–369

**Die Rezeption der Prozesse und Policy-Analysen**

**Il recepimento dei processi e analisi delle politiche**



Marc Röggl

# Der Autonomiekonvent und die Rolle der Medien: Die Dauerbrenner der Berichterstattung und deren Auswirkungen auf den Prozess

## The Autonomy Convention and the role of the media

**Abstract** The Autonomous Province of Bolzano recently conducted a participatory-democratic process known as the 'Autonomy Convention' to debate and draft a proposal for revising the 1972 Autonomy Statute. It is the first such process in the province with the stated intent of amending a power-sharing arrangement. In addition to its political dimension, the fact that the media landscape in South Tyrol is – similar to the demographic landscape – ethnically divided make the effects of the media coverage particularly interesting. This article wants to tackle not only if and to what extent the media coverage of the Autonomy Convention has influenced the process, its stakeholders and its results, but also to specify those happenings of the Convention that the media discussed most.

## 1. Der Autonomiekonvent und die Medien

Der Autonomiekonvent, der von der Tragweite größte partizipative Prozess Südtirols, war bereits von Anfang an von Schwierigkeiten gekennzeichnet. Neben der heiklen politischen Dimension macht der Umstand, dass Südtirol durch das konkordanzdemokratische auf Trennung fußende Zusammenleben der deutsch-, italienisch- und ladinischsprachigen Bevölkerung gekennzeichnet ist, die Untersuchung des Autonomiekonvents und dessen Dynamiken besonders interessant. Diese ethnische Trennung spiegelt sich mit wenigen Ausnahmen auch in der Medienlandschaft Südtirols wider. Medien spielen im gesellschaftspolitischen Diskurs grundsätzlich eine wichtige Rolle, wobei bei einem partizipativen Prozess wie den des Autonomiekonvents die Rolle der Medien umso wesentlicher ist. In einem Minderheitsgebiet wie Südtirol, einem Land ohne größere partizipative Erfahrungen, ist besonders entscheidend, wie die Medien ihre Rolle im Rahmen dieses Prozesses empfunden und wahrgenommen haben.

Die Medienberichterstattung nahm bereits vor dem Start des Autonomiekonvents Fahrt auf und versprach viel Konfliktpotenzial. Spätestens als der Autonomiekonvent im Januar 2016 mit neun Open-Space-Diskussionsveranstaltungen startete, begannen sich die Medien immer intensiver mit dem Autonomiekonvent zu beschäftigen. Der Autonomiekonvent sei eine „Kreatur der Mehrheit“ (Kofler 2015), es handle sich nur um „Gerede von Autonomie“ (ff – Das Südtiroler Wochenmagazin 2015), der Autonomiekonvent sei eine „Convenzione sull’Autonomia poco autonoma“ (Benedikter 2015). Es wurde schnell klar, dass der Autonomiekonvent in Südtirol Staub aufwirbeln und Südtirols Medienlandschaft beschäftigen würde. Zu sehr war er Nährboden für intensive politische Gespräche. Was folgte war eine für Südtirol wohl einmalige Diskussion über Autonomie und das Südtiroler Konkordanzmodell.

## 2. Methode und Analyse

Als Untersuchungsgrundlage der folgenden Analyse dienten insgesamt 593 Pressenausschnitte aus lokalen Print- und Onlinemedien, die über den Zeitraum vom 14.04.2015 bis zum 25.09.2017 gesammelt, gesichtet und ausgewertet wurden. Es handelt sich dabei unter anderem um jene Ausschnitte, die mit Beginn des Autonomiekonvents auf der Webseite des Autonomiekonvents [www.konvent.bz.it](http://www.konvent.bz.it) (Südtiroler Landtag/Eurac Research 2016-2017a) – in der Presseschau gesammelt und

veröffentlicht wurden. Des Weiteren wurden Artikel untersucht, die vor der Veröffentlichung der Webseite publiziert und vom Autor gesammelt wurden. Darunter finden sich vor allem Artikel, Interviews, Erfahrungsberichte und Leserbriefe. Die gesammelten Zeitungs- und Onlineausschnitte liegen dem Autor vor und sind zum Großteil auf der Webseite des Autonomiekonvents einsehbar.

Die Presseschau der Webseite des Autonomiekonvents hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Webseite des Autonomiekonvents wurde vom Institut für Minderheitenrecht und vom Institut für Vergleichende Föderalismusforschung der Eurac Research konzipiert, über den Zeitraum des Autonomiekonvents (16.01.2016-22.09.2017) verwaltet sowie mit Informationen gefüttert. In der Presseschau wurden alle vom Team als relevant erachteten Presseauschnitte zum Autonomiekonvent veröffentlicht und den Besucherinnen und Besuchern der Webseite zugänglich gemacht. In der Presseschau wurden nur Online- und Printartikel gesammelt, keine Berichte aus Fernsehen und Radio. Die Webseite des Autonomiekonvents wurde mit dem Ende des Autonomiekonvents stillgelegt und dient seitdem als Archivseite.

Die nachfolgende Untersuchung, in der auch persönliche Erfahrungen und Beobachtungen mit einfließen, hebt die Kernthemen in der Berichterstattung hervor und gibt eine Antwort auf die Frage, ob und in wie weit die mediale Berichterstattung Einfluss auf den Autonomiekonvent als Prozess und insbesondere dessen Ergebnisse hatte. Dabei sollen nicht nur die Intensität der Berichterstattung, sondern auch die wichtigsten Akteure in der Berichterstattung untersucht werden. Inhaltlich wird zudem nachgeprüft, welche Ereignisse und diskutierten Themen in der Berichterstattung mehr Gewicht erhielten wie andere.

## 2.1 Die Intensität der Berichterstattung

Wie bereits einleitend dargelegt, ist die Südtiroler Medienlandschaft ähnlich wie in anderen Minderheitsgebieten stark „ethnisiert“. Insbesondere in Minderheitsgebieten ist die Rolle der Medien noch substantieller und die Art der Berichterstattung kann empfindlich auf das Zusammenleben der Sprachgruppen einwirken. Die Medien in Südtirol sind Sprachrohr der jeweiligen Sprachgruppe und haben somit bei einem partizipativen Prozess großen Einfluss auf den Ablauf, die Teilnahme der Bevölkerung an Veranstaltungen und Online-Diskussionen sowie die im Laufe des Prozesses diskutierten Themen. Bei einem partizipativen Prozess ist es unerlässlich, dass die Bevölkerung gleichermaßen Zugang zu allen wesentlichen Abläufen und Inhalten haben sollte (Gutmann/Thompson 2004). Besonders in einem Land, in

dem die Bevölkerung bisher kaum partizipative Erfahrungen machte, ist es wesentlich, die Bevölkerung über den Ablauf und die Methodik des Prozesses zu informieren.

Da auch der Autonomiekonvent zum Großteil nach den Regeln des in Südtirol vorherrschenden auf Trennung fußenden Konkordanzmodell durchgeführt wurde, gilt es zunächst zu untersuchen, in welcher Frequenz die Medien der jeweiligen Sprachgruppe über den Autonomiekonvent berichtet haben.

Bei der Untersuchung der Intensität der Berichterstattung und der Berichterstattung laut Sprachgruppe (Abbildung 1), bleibt festzuhalten, dass 369 (62,2 Prozent) Presseauschnitte in deutschsprachigen Print- oder Onlinemedien veröffentlicht wurden, 222 (37,4 Prozent) in italienischsprachigen Medien und 2 (0,3 Prozent) in ladinischsprachigen Medien. Wenn man diese Daten mit der Stärke der Sprachgruppen in Südtirol vergleicht (deutsche Sprachgruppe 69,41 Prozent, italienische Sprachgruppe 26,06 Prozent und ladinische Sprachgruppe 4,53 Prozent, Volkszählung 2011), aber insbesondere mit der Anzahl der Medien in der jeweiligen Sprachgruppe, so ist bemerkenswert, dass in der italienischen Berichterstattung der Autonomiekonvent überproportional stark thematisiert wurde. Im Jahr 2015 hat die italienischsprachige Medienlandschaft noch relativ wenig darüber berichtet (24,6 Prozent), im Jahr 2016 deutlich mehr (37,4 Prozent) und im Jahr 2017 überproportional stark (42 Prozent der Berichterstattung).

**Tab. 1: Berichterstattung Autonomiekonvent nach Sprachgruppe, eigene Auswertung**

	2015	2016	2017	Gesamt
Medien Deutsch	48	228	93	369 (62,2 Prozent)
Medien Italienisch	16	137	69	222 (37,4 Prozent)
Medien Ladinisch	1	1		2 (0,3 Prozent)
<b>Gesamt</b>	<b>65</b>	<b>366</b>	<b>162</b>	<b>593</b>

Dies lässt erahnen, dass der Autonomiekonvent gerade in der italienischsprachigen Bevölkerung, der sprachlichen Minderheit in Südtirol, eine wichtige Rolle gespielt hat und stärker wahrgenommen wurde. Diese Tatsache erstaunt insbesondere, wenn man dies mit den Teilnehmerzahlen bei den Open-Space-Veranstaltungen und thematischen Workshops vergleicht, in denen die italienischsprachige Bevölkerung laut Beobachtungen stark unterrepräsentiert war (vgl. Knoflach 2017). Wobei gerade diese Nicht-Teilnahme der italienischen Sprachgruppe ein gewichtiger Gegenstand in der Berichterstattung zum Autonomiekonvent war.

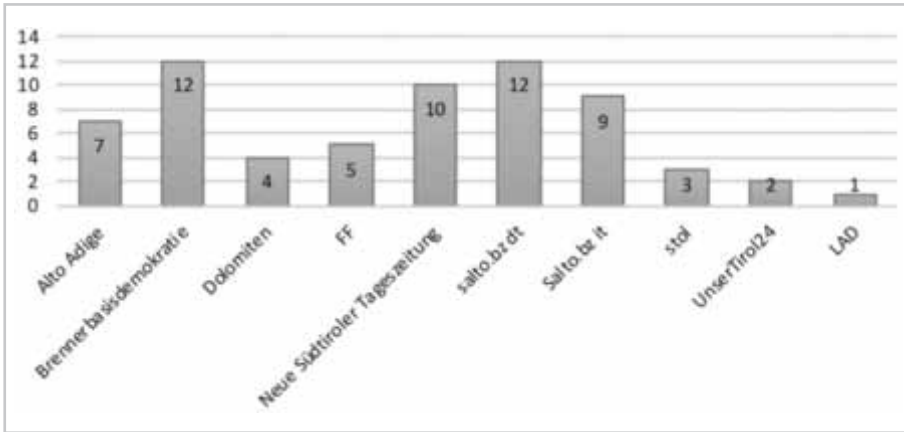
**Tab. 2: Teilnehmeranzahl Open-Space-Veranstaltungen, Beobachtung, eigene Auswertung**

Datum	Orte	Teilnehmer-/innen
23.01.16	<b>Bozen - Auftakt</b> (EURAC)	350
30.01.16	<b>Bruneck</b> (Mittelschule „Josef Röd“)	130
06.02.16	<b>Meran</b> (Fachoberschule „Marie Curie“)	250
13.02.16	<b>Brixen</b> (Landesberufsschule „Tschuggmall“)	250
20.02.16	<b>Schlanders</b> (Kulturhaus „Karl Schönherr“)	110
27.02.16	<b>Neumarkt</b> (Deutsche Mittelschule)	160
27.02.16	<b>Bozen Jugend</b> (EURAC)	150
04.03.16	<b>Stern Open Space</b> (Kulturhaus)	50
05.03.16	<b>Bozen - Abschluss</b> (EURAC)	160
<b>Teilnehmerzahl Insgesamt</b>		<b>1610</b>

In Bezug auf die Intensität der Berichterstattung ist festzuhalten, dass die mediale Aufmerksamkeit erst mit dem Start des Autonomiekonvents im Januar 2016 stark zugenommen hat. Das hängt sicherlich damit zusammen, dass erst zu Beginn des Autonomiekonvents die PR- und Werbekampagne von Seiten des Projektträgers, des Südtiroler Landtages, gestartet wurde. Dabei wurde südtirolweit, insbesondere in der Woche nach der Vorstellung des Autonomiekonvents (16.01.2016), auf allen Kanälen (Print, Radio, TV, Online, Kinowerbung, Plakate bei Bushaltestellen) Werbung geschaltet. Diese PR-Kampagne wurde ergänzend durch die regelmäßigen Pressemitteilungen des Sekretariats des Autonomiekonvents, das am Südtiroler Landtag angesiedelt war, verstärkt. Diese Maßnahmen lesen sich auch an den Zahlen der Berichterstattung in Abbildung 1 ab. Im Jahr 2015 wurden 65 Presseauschnitte gesammelt, im Jahr 2016 366, und im Jahr 2017 162.

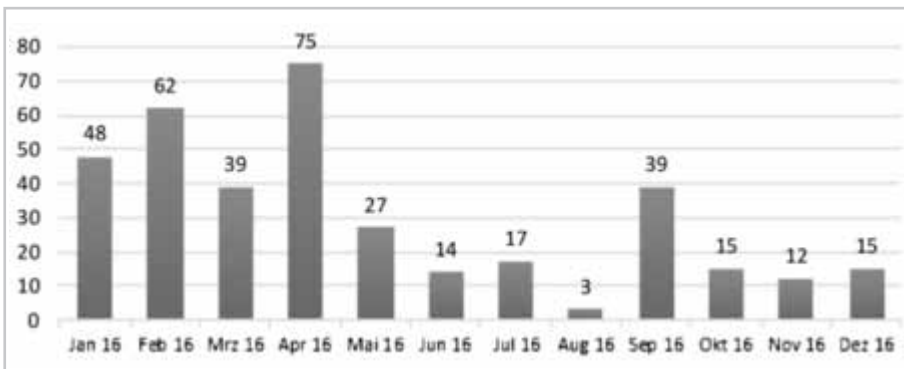
Im Jahr 2015 war der Autonomiekonvent in der medialen Berichterstattung besonders nach der Verabschiedung des Landesgesetzes Nr. 3/2015 im April (12 Ausschnitte) Thema, aber auch im Zeitraum September-Dezember 2015 (44 Ausschnitte) als die Vorbereitungen für den Autonomiekonvent in die finale Phase gingen und die Auftaktveranstaltung am 16. Jänner 2016 bereits kommuniziert worden war. Vergleicht man die Anzahl der Artikel pro Medium, ist bemerkenswert, dass sich 2015, also vor Beginn des Autonomiekonvents, besonders das zweisprachige Online-medium *salto.bz* (21; Anm. d. Verf.: inklusive Besucherbeiträge) und der Online-Blog *Brennerbasisdemokratie* (12) in der Berichterstattung hervorgerufen haben (Abbildung 2), während die Print-Tageszeitungen sich erst im Jahr 2016 intensiver mit dem Autonomiekonvent befassten.

Abb. 1: Artikel nach Medium, eigene Auswertung



Wie bereits eingangs erwähnt, stieg mit dem Beginn des Autonomiekonvents im Januar 2016 die Medienpräsenz deutlich. Besonders intensiv wurde im Zeitraum der Open-Space-Veranstaltungen (23.01.2016-05.03.2016) berichtet, welcher zeitgleich ist mit der Werbekampagne zum Autonomiekonvent. Insgesamt wurden 149 Artikel in diesem Zeitraum verfasst. Weitere 75 Artikel wurden im April 2015 verfasst, dem Monat in dem die beiden Gremien, das Forum der 100 (das Bürgerforum des Autonomiekonvents) und der Konvent der 33 ihre Arbeiten aufnahmen.

Abb. 2: Artikel 2016 nach Monaten, eigene Auswertung



2017 hingegen konzentrierten sich die meisten Medienberichte auf die letzten Monate der Arbeit des Konvent der 33 (Mai 2017, 39 Artikel; Juni 2017, 52 Artikel)



und die bereits bekanntgegebenen Ergebnisse. 2016 und 2017 waren die Medien mit der intensivsten Berichterstattung die italienische Tageszeitung *Alto Adige* (60 Artikel (2016); 38 Artikel (2017)) und die deutsche Tageszeitung *Dolomiten* [75 Artikel (2016); 33 Artikel (2017)].

## 2.2 Der Inhalt der Berichterstattung

Gewisse Themen waren in der Berichterstattung wiederkehrend und stark präsent und hatten somit auch Einfluss auf den Autonomiekonvent als Prozess, dessen Verlauf, die teilnehmenden Akteure, die politischen Stakeholder, die Außenwirkung, die Ergebnisse und deren Legitimität. Eine vollumfassende Inhaltsanalyse der Berichterstattung würde die Länge dieses Beitrages sprengen, deshalb wird im folgenden Abschnitt auf Kernelemente der Berichterstattung hingewiesen.

Um eine Inhaltsanalyse der Berichterstattung vorzunehmen ist aufgrund des methodischen Ablaufs des Autonomiekonvents eine Einteilung des Untersuchungszeitraums notwendig. Die Kernpunkte der Berichterstattung sind nämlich stark von der Methode und den verschiedenen Phasen des Autonomiekonvents geprägt, auch wenn gewisse Narrative im gesamten Prozess wiederkehrend waren. Im Konkreten wird für diese Untersuchung die Berichterstattung in folgende Phasen eingeteilt: Berichterstattung vor dem Auftakt (2015), Open-Space-Veranstaltungen und Registrierung Forum der 100 (Januar bis April 2016), Arbeiten des Konvent der 33 und des Forum der 100 (April 2016-September 2017).

### 2.2.1 Berichterstattungen vor dem Auftakt (2015)

Wie bereits im Artikel von Elisabeth Alber erwähnt, wurde das Landesgesetz Nr. 3/2015 zur Einsetzung des Autonomiekonvents ausnahmslos von den beiden Regierungsparteien, der Südtiroler Volkspartei und dem Partito Democratico verabschiedet. Ein von den Grünen/Verdi/Verc eingebrachter Gesetzesvorschlag kam aufgrund der Ablehnung der Regierungsparteien nicht zur Behandlung. Dieser Alleingang der Regierungsparteien bildete den Auftakt in der Berichterstattung. Die Berichterstattung 2015 konzentrierte sich dabei speziell auf die Aussagen der politischen Akteure (57 Artikel). Die Oppositionsparteien machten ihrer Enttäuschung in der Diskussion im Plenum im Südtiroler Landtag und in der Folge in der Berichterstattung Luft:

— *Grüne/Verdi/Verc* „Obwohl wir Grüne dem Konventgedanken positiv gegenüberstehen (nicht umsonst hatten wir ja zwei Monate vor der SVP einen ausgefeilten Gesetzentwurf dazu eingereicht), enttäuscht uns die erlebte Vorgangsweise zutiefst.“ (zit. nach Kofler 2015)

— *die Freiheitlichen* „Etikettenschwindel“ (zit. nach ff 2015)

— *die BürgerUnion* „Gedankengefängnis“ (zit. nach stol.it .2015)

Die Südtiroler Volkspartei und der Partito Democratico verteidigten hingegen medial das von ihnen verabschiedete Landesgesetz und die Sinnhaftigkeit des Autonomiekonvents. Aufgrund dieser politischen Auseinandersetzung wurde der Prozess von Anfang an sehr stark politisiert, auch weil die Medien den Wortspenden der Parteien reichlich Aufmerksamkeit in der Berichterstattung gaben. Die konfliktorientierte Haltung und Enttäuschung der Oppositionsparteien durch den Alleingang der Regierungsparteien war in der medialen Berichterstattung sehr präsent.

Bei einem Prozess, bei dem es um die Überarbeitung des Zweiten Autonomiestatuts geht, war eine Politisierung zu erwarten, aber der starke Fokus auf die kontroverse Verabschiedung des Gesetzes stellte den Prozess einschneidend in das politische Rampenlicht. Im Umkehrschluss wurden der Inhalt des Gesetzes sowie die Methodik des partizipativen Prozesses und der Ablauf des Autonomiekonvents in den Hintergrund gedrängt. Das Landesgesetz wurde in den Medien, möglicherweise auch aufgrund des politischen Geplänkels, eher negativ gewertet. Besonders wurden eine größere Gestaltungsmöglichkeit, weitreichendere Befugnisse der Bürgerinnen und Bürger und mehr politische Unabhängigkeit des Forum der 100 und des Konvent der 33 erhofft. Ebenso wurde in der Berichterstattung die Ergebnisoffenheit des Prozesses in Frage gestellt. Der Autonomiekonvent sei „Una ‚Convenzione sull’autonomia‘ poco autonoma“ (Benedikter 2017) und ein „PR-Gag“ (Gasser 2015). Die konfliktorientierte Berichterstattung und der negative Fokus auf den Autonomiekonvent werden dadurch bestärkt, dass 2015 nur zwölf Presseauschnitte neutral über die Struktur und Methode des Autonomiekonvents berichtet haben.

Obwohl von Seiten verschiedenster Parteien stets auf die Wichtigkeit der Ergebnisoffenheit hingewiesen wurde, war die Fokussierung auf Teilaspekte in der medialen Berichterstattung von Anfang an sehr prominent. In 30 Artikeln wurden bereits vor Beginn des Autonomiekonvents von verschiedenen, meist politischen Akteuren, Themenbereiche aufgeworfen, welche im Autonomiekonvent diskutiert werden sollten, oder welche nicht. Unter diesen Themen befanden sich mit dem Ausbau der Kompetenzen auch die Selbstbestimmung, das Recht auf Unterricht in der Muttersprache (Art. 19 des Autonomiestatuts) und Südtiroler Sportler, die für

Südtirol an den Start gehen sollten, bereits einige die anschließend von den Bürgerinnen und Bürgern in den Open-Space-Veranstaltungen diskutiert wurden. Manche fanden dann auch Eingang in die Arbeiten des Konvent der 33 und des Forum der 100 und finden sich in den Ergebnissen der beiden Gremien wieder. Die Themen Selbstbestimmung, Zukunft der autonomen Region Trentino-Südtirol/Alto Adige und das Recht auf Unterricht in Muttersprache waren mediale Dauerbrenner, die von Anfang bis zum Ende des Autonomiekonvents größte Aufmerksamkeit erhielten. Eine mediale Themendebatte gehört zu einem partizipativen Prozess und ist eigentlich keine Besonderheit. Hervorzuheben ist allerdings, dass sie im Zuge des Autonomiekonvents meist sehr elitär und insbesondere von den Parteien geführt wurde.

Andere Sektoren der Gesellschaft haben sich medial kaum an der Debatte beteiligt. Zusammenfassend darf also festgehalten werden, dass bereits vor dem Start des Autonomiekonvents die Diskussionen sehr stark von politischen Akteuren monopolisiert wurden. Die Bürgerschaft, aber auch andere gesellschaftliche Akteure aus Kultur, Wirtschaft oder Forschung kamen in der Berichterstattung kaum vor. Auch die in Südtirol normalerweise stark präsenten Verbände und Vereine waren medial nicht präsent. Die für den Autonomiekonvent zu diskutierenden Themen wurden zum Teil bereits vorab von Regierungs- und Oppositionsparteien aufgeworfen bzw. abgeschmettert und gaben so dem Autonomiekonvent die Richtung vor.

### 2.2.2 Open-Space-Veranstaltungen und Registrierung Forum der 100 (Januar bis März 2016)

Mit der Bekanntgabe der Auftaktveranstaltung am 16. Januar 2016 wurde die Erwartungshaltung an den Autonomiekonvent und die Open-Space-Veranstaltungen stark geschürt. Der Autonomiekonvent wurde sprachgruppenübergreifend als eine einmalige Chance für die Gestaltung der Zukunft Südtirols angesehen: “La Convenzione è tremendamente importante. [...] Secondo me, la scommessa la vinciamo o la perdiamo qui“, so Francesco Palermo (zit. nach Gonzato 2016) sowie

*„Es ist eine Chance, um eine konstruktive Dialogkultur zwischen den Sprachgruppen, den Parteien, den Interessensvertretungen und allgemein zwischen den Menschen, die in diesem Land leben, auszubauen. Viele weitere solcher Bausteine werden notwendig sein um der demokratischen Kultur neue Triebkraft zu verleihen.“ (Gudauner 2016)*

In Bezug auf die Wahrnehmung des Autonomiekonvents in Südtirol, wurde die anfangs positive Erwartungshaltung, vor allem durch den in den Medien wahrgenommenen Ablauf der ersten Open-Space-Veranstaltung in Bozen am 23. Januar 2016 gebremst. Die Open-Space-Veranstaltungen folgten der sogenannten Open-Space-Methode (Harrison 2008). Nach dieser Methode, gibt es im Open Space („offener Raum“) eine klare, vordefinierte Struktur von Workflows, aber es ist weder eine Agenda noch eine Registrierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorgesehen. Mit anderen Worten, sind die Anwesenden die Protagonisten einer Open-Space-Veranstaltung und diese geben auch die Themen vor.

**Tab. 3: Ablauf Open-Space-Veranstaltung Autonomiekonvent, Eurac Research**

9.00 Uhr	Ankunft und Registrierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer
9.30 Uhr	Eröffnung und Begrüßung durch das Präsidium des Südtiroler Landtags und der Wissenschaftler der Eurac Research
9.50 Uhr	Moderatorinnen erklären den Teilnehmerinnen und Teilnehmern den Tagesablauf
10.30 Uhr	Gemeinsame Themensammlung mit den Moderatorinnen
11.15 Uhr	Erste Diskussionsrunde in verschiedenen Kleingruppen
12.00 Uhr	<i>Pause</i>
12.15 Uhr	Zweite Diskussionsrunde in verschiedenen Kleingruppen
13.00 Uhr	<i>Pause</i>
13.15 Uhr	Dritte Diskussionsrunde in verschiedenen Kleingruppen
14.00 Uhr	<i>Pause</i>
14.15 Uhr	Vierte Diskussionsrunde in verschiedenen Kleingruppen
15.00 Uhr	<i>Pause</i>
15.15 Uhr	Fünfte Diskussionsrunde in verschiedenen Kleingruppen
16.00 Uhr	<i>Pause</i>
16.15 Uhr	Abschluss durch Vertreterinnen und Vertreter des Präsidiums des Südtiroler Landtags

Wiederkehrend waren dabei, die bereits 2015 medial-diskutierten Themen, die dadurch aufs Neue in der Berichterstattung die größte Aufmerksamkeit erhielten. Methodisch wurden die Themen allerdings nicht quantitativ, sondern nur qualitativ gesammelt und festgehalten (Südtiroler Landtag/Eurac Research 2016b). Dies bedeutet konkret, dass die Protokolle, welche von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern selbst verfasst wurde, von der Prozessbegleitung gesammelt wurden, digitalisiert, und thematisch geclustert wurden. Dabei wurde keine Inhaltsanalyse vorgenommen, sondern es wurden, im Sinne der vom Landesgesetz geforderten

**Tab. 4: Themenübersicht Open Space Bozen, 23.01.2016, Eurac Research**

	Raum 1 Aula	Raum 2 Aula	Raum 3 Aula	Raum 4 Aula	Raum 5 Aula	Raum 6 Aula	Raum 7 Aula
11.15- 12.00	Scuola bi- e trilingue	Selbstbestimmung	Ortsnamensgebung	Schutz der deutschen und ladinischen Volksgruppen	Schule wohin? (einsprachig?, mehrsprachig?)	Sportautonomie für Südtirol möglich?	Autonomie und Ortsnamensgebung
12.15- 13.00	Steuerhoheit/ Steuerautonomie	Südtirols Brückenfunktion stärken	La visione della futura società sudtirolese	Competenze P.A.B.	Ottimale convivenza	Ausbau primäre Kompetenzen des Statutes	Autonomia decisionale dalla scuola di ogni gruppo etnico
13.15- 14.00	Der Bürger als Souverän in einem autonomen Land	Vorrang Gemeinwohl – Schutz und Verwaltung der vitalen Gemeingüter	Muster und Prägungen aufarbeiten um Frieden und Gerechtigkeit zu erhalten	Interesse pubblico urbanistica partecipate e beni comuni	Identität und Vielfalt	Das Zusammenleben der Sprachgruppen in der Autonomie	Autodeterminazione
14.15- 15.00	Conoscere e valorizzare pluri-lingue; posti pubblici per merito	Landespolizei und Gerichtsbarkeit	Verankerung des Vaterlandes im Statut	Rispetto delle lingue e parità per tutti i partiti	Eliminieren die gabbie etniche	Principi dell'autonomismo nel terzo millennio	Neues Raumordnungsgesetz
15.15- 16.00	Le infrastrutture necessarie al futuro dell'Alto Adige	La proporzionale negli enti pubblici	Istruzione apprendimento delle lingue	Förderung lokaler Kreisläufe (Regionalgeld)	Erarbeitung einer Präambel zum Autonomiestatut...	Vollautonomie	Unabhängigkeit

Transparenz, die Protokolle vollinhaltlich auf die Webseite des Autonomiekonvents gestellt. Das Clustering hatte die Aufgabe, die Vielfalt der Themen prägnant für die Öffentlichkeit aufzuarbeiten. Trotz dieser transparenten Vorgangsweise war eine Vielzahl der Themen in den Medien kaum präsent und erhielt sehr wenig Aufmerksamkeit. Die Vielfalt der eingebrachten Themen ist aber in den Protokollen der Open-Space-Veranstaltungen (Südtiroler Landtag/Eurac Research 2016-2017c) zu finden und nachzulesen.

Die Tageszeitung *Alto Adige* sprach am 24.01.2016, dem Tag nach dem ersten Open Space in Bozen von der „Convenzione, primo round secessionista“ und schrieb „la destra tedesca è arrivata in massa“, *salto.bz* von einer „Ideensammlung mit Rechtsdrall“. Es war schwer wegzuleugnen, dass in Bozen und in den weiteren Open-Space-Veranstaltungen eine verhältnismäßig übermäßige Präsenz der deutschen Sprachgruppe auszumachen war. Ebenso eine verhältnismäßige starke Präsenz von Mitgliedern des Südtiroler Schützenbundes. Die Vereinnahmung des Autonomiekonvents durch den Südtiroler Schützenbundes war im Zeitraum Jänner–März ein immer wiederkehrendes Thema in der Berichterstattung. Kritisiert wurde dabei oft die Methode des Open Space, die eine Vereinnahmung zulasse. Dabei ist allerdings die reine numerische Anwesenheit einer Gruppe nicht ausschlaggebend, da die diskutierten Themen, wie bereits erwähnt, vom Projektteam zusammen mit den Moderatorinnen qualitativ und nicht quantitativ gesammelt wurden. Insgesamt wurde in 43 Artikeln (Deutsch: 16; Italienisch: 27) die überproportionale Vertretung von Mitgliedern des Schützenverbandes oder der „destra tedesca“ bzw. die unterproportionale Anwesenheit der italienischsprachigen Bevölkerung thematisiert.

*„Zumindest online ist die basisdemokratische Veranstaltungsreihe damit nämlich so unverdächtig wie es ihr Gründungsgedanke vorschreibt – praktisch aber zeigt sich seit Wochen ein anderes Bild: Patriotische Vertreter aus Schützenbund, Heimatbund und Süd-Tiroler Freiheit färben den Konvent ohne großen Widerstand Rot-Weiß-Rot ein, politische Reibflächen suchte man zumindest bei den beiden Auftaktveranstaltungen in Bozen und Bruneck nahezu vergeblich.“ (Rainer 2016)*

Ebenso Andrea Carlà, „Gli open space tenutisi finora [...] sono stati caratterizzati da due elementi. La presenza organizzata i gruppi della destra nazionalista di lingua tedesca e l'assenza del gruppo linguistico italiano“ (zit. nach *Alto Adige* 2016a). Elmar Thaler, Landeskommandant des Schützenbundes, brachte die Methode der Veranstaltungen so auf den Punkt: „Wer sich einbringt, dessen Themen werden

gespielt“ (zit. nach Varesco 2016a). Dieses Thema verfolgte den Autonomiekonvent über die gesamte Open-Space-Phase, bis hin zu den thematischen Workshops und der Zusammensetzung des Forum der 100. Italienischsprachige und deutschsprachige Medien gleichermaßen standen dabei dem Mitwirken und der größeren Präsenz einer Sprachgruppe und der Nicht-Anwesenheit der anderen sehr kritisch gegenüber.

Leider entstand durch diese Art der Berichterstattung der Eindruck, dass die Anwesenheit italienischsprachiger Teilnehmerinnen und Teilnehmer beim Autonomiekonvent weder relevant sei, noch Gehör finden würde. Dies führte dazu, dass noch weniger Teilnehmerinnen und Teilnehmer der italienischsprachigen Sprachgruppe an den Open-Space-Veranstaltungen und den thematischen Workshops präsent waren. Die Folgen dieser Abwesenheit fasste Francesco Palermo wie folgt zusammen: „Gli italiani non partecipano alla Convenzione perché hanno la sensazione di contare poco? Così conteranno sempre meno.“ (Alto Adige 2016b).

Nur sehr punktuell war in den Medien festgehalten, dass die Diskussionen durch gegenseitigen Respekt gekennzeichnet waren und sprachgruppenübergreifend zum Großteil sehr gut funktionierten. Diese Erfahrungsberichte kamen meist von Personen, die selbst am Open-Space teilgenommen haben. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer empfanden die Diskussionen oft bereichernd, kamen aber medial nur selten zu Wort:

*„Mein Résumé der Veranstaltung fällt nämlich zu einhundert Prozent positiv aus. Ganz egal, ob die Open-Space-Diskussionen konkrete Ergebnisse zur Folge haben werden oder nicht (schön wär's natürlich); allein die Tatsache, dass ergebnisoffen und auf Augenhöhe politische Themen in einem institutionalisierten Rahmen diskutiert werden konnten, ist ein Meilenstein für die Demokratie in Südtirol. Sämtliche Diskussionen [...] waren von einer überaus disziplinierten und respektvollen Diskussionskultur geprägt. Aufkeimende Widrigkeiten wurden rasch, gemeinschaftlich und in reifer Art und Weise aus der Welt geschafft. Lediglich bei den Protokollen gab es hin und wieder intensivere Widersprüche. Wobei die Aufgabe der Protokollanten eine sehr schwierige war und es bestimmt nicht leicht ist, alles so zu formulieren, dass sich ein jeder angemessen abgebildet fühlt.“ (Knoflach 2016)*

Während den Open-Space-Veranstaltungen konnten sich alle in Südtirol ansässigen Personen über 16 Jahre (Art. 5, Landesgesetz Nr. 3/15) für das Forum der 100 registrieren. Man konnte sich direkt bei den Open-Space-Veranstaltungen über ein Formular registrieren, aber auch über ein elektronisches Formular auf der Webseite des

Autonomiekonvents. Aus allen registrierten Personen wurden dann über ein geschichtetes Stichprobenverfahren nach den Kriterien Alter, Geschlecht und Sprache die Mitglieder des Forum der 100 ermittelt, das ein Abbild Südtirols darstellen sollte.

**Tab. 5: Forum der 100 nach Sprachgruppe und Alter, eigene Auswertung**

Altersklassen (in Jahren)	Männer it	Frauen it	Männer dt	Frauen dt	Männer lad	Frauen lad
15-29	3	3	7	7	0	0
30-44	3	3	9	10	1	1
45-59	4	3	9	9	1	2
60 und älter	3	4	9	9	0	0

Im Zusammenhang mit dieser Registrierung entstand der wohl größte mediale „Skandal“, der sprachgruppenübergreifend in allen Medien für Schlagzeilen sorgte. Die Südtiroler Volkspartei (SVP) wurden von Seiten der Oppositionspartei Südtiroler Freiheit (STF) beschuldigt mehrere 100 Parteimitglieder, teilweise ohne deren Einverständnis, für das Forum der 100 eingeschrieben zu haben. Die SVP bestritt diese Vorgangsweise, und argumentierte, dass sie nur eine Hilfestellung gegeben habe (vgl. Varesco 2016b, 13). Nichtsdestotrotz machte die Südtiroler Freiheit (STF) medienwirksam eine Eingabe bei der Staatsanwaltschaft gegen die SVP. Die Oppositionsparteien drohten gar mit dem Ausstieg aus dem Autonomiekonvent. Verständlicherweise haben sich die Medien diesem Thema stark gewidmet, 38 Artikel nahmen zu dieser Anschuldigung Stellung. Dies fiel mit einer besonders heiklen Zeit im Prozess zusammen, nämlich mit dem Beginn der Arbeiten des Forum der 100 und dem Konvent der 33, welche von dieser Art der Berichterstattung überschattet wurden. Die Akteure in der Berichterstattung waren auch in diesem Fall vor allem die Parteien selbst.

*Myriam Atz-Tammerle: „Durch diese konzertierte Aktion hat die SVP dem Instrument der partizipativen Demokratie einen Bärendienst erwiesen. Das Forum der 100 wurde durch die perfide Unterwanderung der SVP zum Parteiforum. Jene Bürger, die sich selbst angemeldet haben, müssen draußen bleiben, und jene, die sich nicht angemeldet haben, kommen zum Zug!“ (stol.it 2016)*

*„Stimmt so nicht“, meint Obmann Philipp Achammer. Man habe die Ortsobleute aufgerufen, in den Ortsausschüssen zu mobilisieren. Dabei*



*haben wir angeboten, ihnen bei der Einschreibung behilflich zu sein, und manche Ortsobleute haben dann eben gesagt: Schreibt gleich alle von uns ein.“ (Dolomiten 2016b)*

Ebenso war im Anschluss die Wahl der Vertreterinnen und Vertreter aus dem Forum der 100 in den Konvent der 33 (13 Artikel) medial stark präsent. Bei der Wahl konnten alle 100 Mitglieder acht Vertreterinnen und Vertreter in den Konvent der 33 wählen, also sprachgruppenübergreifend und nicht gesondert per Sprachgruppe. Der Wahlmodus wurde kritisiert, da die deutschsprachigen Mitglieder die Mehrheit im Forum der 100 darstellten und so auch die Wahl der italienischsprachigen Vertreterinnen und Vertreter beeinflussen konnten (das Forum der 100 wurde nach der Stärke der Sprachgruppen zusammengestellt). Dieser Wahlmodus wurde insbesondere von Seiten der italienischen Mitglieder im Konvent der 33 und von den italienischen Medien kritisiert. Die beiden Vertreter (Walter Eccli und Olfa Sassi) seien nicht die geeigneten Vertreter der italienischsprachigen Bevölkerung und nur durch die Stimmen der deutschsprachigen Mitglieder gewählt worden (vgl. Alto Adige 2016c).

### 2.2.3 Arbeiten des Konvent der 33 und des Forum der 100 (April 2016–September 2017)

Insgesamt haben sich 2016 und 2017 zweihundertzwölf Artikel mit den Sitzungen der beiden Gremien des Autonomiekonvents und den in den Sitzungen diskutierten Themen beschäftigt, oft neutral, aber auch oft konfliktorientiert. Dabei ist festzuhalten, dass die neutraleren Artikel meist die Inhalte der Pressemitteilungen des Sekretariats des Autonomiekonvents im Südtiroler Landtag übernahmen.

Neben den Inhalten des Autonomiekonvents waren medial allerdings auch Ereignisse präsent, die wiederum eine politische Dimension hatten. So zum Beispiel wurde über den möglichen Rücktritt von Alt-Landeshauptmann Durnwalder berichtet, dem Rücktritt (und dann Rücktritt vom Rücktritt) von Landtagspräsidenten Roberto Bizzo und Maurizio Vezzali. Auch in dieser Zeit waren die medialen Wortspender meist die Mitglieder im Konvent der 33 mit politischem Mandat. Die Vertreterinnen und Vertreter des Forum der 100 im Konvent der 33 bekamen wenig mediale Aufmerksamkeit. Ebenso muss festgehalten werden, dass dem Forum der 100 grundsätzlich weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde, wie dem Konvent der 33, das sich aber auch durch die differenzierte Zielsetzung der beiden Gremien und vor allem durch die Anzahl der Sitzungen erklären lässt.

Gegen Ende der Arbeiten wurde in der Berichterstattung verstärkt über die Legitimität und Repräsentativität der Ergebnisse des Konvent der 33 und des Forum der 100 diskutiert. Dabei wurde immer wieder auf die ethnischen Spannungen im Konvent hingewiesen. Dies lässt sich unter anderem darauf zurückzuführen, dass im Forum der 100 eine Arbeitsgruppe sich nicht auf einen Vorschlag einigen und so die italienischen Mitglieder der Gruppe und die deutschsprachigen Mitglieder einen unterschiedlichen Vorschlag vorlegten. Alle weiteren sieben Arbeitsgruppen konnten sich allerdings auf gemeinsame Ergebnisse einigen. Auch dem Abschlussdokument des Konvent der 33 wurden vier Minderheitenberichte beigefügt. Diese wurden ausnahmslos von Mitgliedern der italienischen Sprachgruppe unterzeichnet. Somit wurde das Abschlussdokument des Konvent der 33, insbesondere von Medien der italienischen Sprachgruppe, als ein Dokument der deutschsprachigen Mehrheit empfunden und sei deshalb nicht repräsentativ. In der Folge erhielten die durchaus relevanten Themen, in denen sprachgruppenübergreifender Konsens herrschte, sehr wenig Aufmerksamkeit (nachzulesen in den Protokollen des Konvent der 33, [www.konvent.bz.it](http://www.konvent.bz.it)).

### 3. Schlussfolgerungen

Es bleibt festzuhalten, dass sich die Medien sprachgruppenübergreifend intensiv mit dem Autonomiekonvent und den dort diskutierten Themen auseinandergesetzt haben. Die inhaltliche Analyse der Berichterstattung hat einige wesentlichen Elemente aufgezeigt, die auf den Prozess und deren Ergebnisse Einfluss nahmen. Auch aufgrund der meist politisch geprägten Berichterstattung waren verschiedene Narrative in der Berichterstattung wiederkehrend:

— 1. Schuldzuweisungen von Seiten der Oppositionsparteien an die Regierungsparteien: Wie bereits aufgezeigt, bedeutete der Alleingang der Regierungsparteien bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Einsetzung des Autonomiekonvents keinen guten Start für den Prozess und forcierte die Kritik von Seiten der Oppositionsparteien. Laut der Berichterstattung, die sich stark auf Aussagen der Oppositionsparteien stützte, trug die Südtiroler Volkspartei und der Partito Democratico unter anderem Schuld am zu wenig „partizipativen“ Prozess, am verspäteten Beginn des Autonomiekonvents, an der Vereinnahmung der Open-Space-Veranstaltung, an der zu Missbrauch führenden Registrierung des Forum der 100, an der Ernennung der Mitglieder des Konvents der 33 und den parallelen Arbeiten am Autonomiestatut im römischen Parlament. In wie weit diese Anschuldigungen zu Recht oder zu Unrecht

gemacht wurden bzw. zum politischen Spiel dazugehören, sei an dieser Stelle dahingestellt. Umso relevanter ist, dass diese Aussagen den Autonomiekonvent in den Augen der Öffentlichkeit Legitimität absprachen und einen demotivierenden Effekt auf die mitarbeitenden Bürgerinnen und Bürger hatten.

— 2. Die Methodendiskussion (Open-Space-Methode, Forum der 100, Zusammensetzung der Organe nach Stärke der Sprachgruppen, Wahlmodi, Konsensprinzip, Minderheitenberichte und die nicht bindende Wirkung der Ergebnisse): Die Methode des Autonomiekonvents sei laut Medienberichten zu kompliziert, zu undurchsichtig, zu wenig weitreichend oder nicht zielführend. In der Berichterstattung wurde dabei allerdings selten über die Methode und die Abläufe des Autonomiekonvents informiert. Es wurde weder eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Methode gesucht, noch die Methode über den gesamten Prozess analysiert. Vielmehr wurden gezielt einzelne Aspekte der Methode kritisiert. Die Kommentatoren waren dabei wiederum meistens politische Akteure, der Projektträger hielt sich in der Diskussion zurück. Dabei wäre es umso wichtiger gewesen, die Bürgerschaft stärker über die Methode zu informieren, um gewisse Dynamiken, wie die „Vereinbarung“ der Open-Space-Veranstaltungen, zu vermeiden. Dies wäre allerdings nicht die alleinige Aufgabe der Medien gewesen, sondern auch die der Parteien, die den Prozess auf den Weg gebracht haben und des Projektträgers. In einem partizipativen Prozess ist es unerlässlich, dass die Bevölkerung im Vorfeld über den Ablauf und die Methode des Prozesses informiert wird, damit alle Bürgerinnen und Bürger mit dem möglichst gleichen Wissenstand in den Prozess starten.

— 3. Die Vorgabe der Inhalte: Es ist der Natur der Medien und deren Verkaufszielen geschuldet, dass der Fokus in der Berichterstattung auf die am kontroversesten Themen gelegt wird. So geschah es auch beim Autonomiekonvent: Mittelpunkt der Berichterstattung bildeten die Diskussionen rund um die Abschaffung oder Beibehaltung der Region, die Selbstbestimmung oder Art. 19 des Autonomiestatuts. Diese Themen wurden bereits in der Berichterstattung vor dem Autonomiekonvent von verschiedenen Parteien lanciert, von den Medien aufgegriffen und waren Dauerbrenner im Konvent und der gesamten Berichterstattung. Themen, bei denen rasch ein Konsens herrschte, wie Fragen zur Europäischen Union, Europaregion oder zur ladinischen Minderheit waren medial kaum bis nie präsent. Auch Themen, die bei der Open-Space-Phase von Bürgerinnen und Bürger aufgeworfen wurden und keinen politischen Fürsprecher hatten, fanden kaum Aufmerksamkeit. Es entstand der Eindruck, dass in den Gremien nicht konstruktiv und ergebnisorientiert gearbeitet werde, sondern die Diskussionen von hohem Konfliktpotenzial und Polemiken gekennzeichnet seien. So entstand in Südtirol eine Außensicht des Autonomiekon-

vents, die von den Mitgliedern oft nicht nachvollziehbar war (siehe Protokolle Konvent der 33, [www.konvent.bz.it](http://www.konvent.bz.it)).

Insbesondere die Wahrnehmung des Prozesses in der Südtiroler Gesellschaft und bei den Mitgliedern des Konvent der 33 und Forum der 100 wurde von den Medien maßgeblich mitgestaltet. Durch die konfliktreiche Berichterstattung der Medien wurde die negative Außendarstellung des Autonomiekonvents forciert, die die Arbeiten in den Gremien und deren Mitglieder beeinflusst haben und, in der Folge, auf die Ergebnisse des Prozesses delegitimisierend wirkten.

Anhand der immer wiederkehrenden Narrative ist festzuhalten, dass die Berichterstattung der Südtiroler Medien den Autonomiekonvent wirksam mitgestaltet und beeinflusst haben.

Es steht außer Frage, dass die medialen Akteure von Beginn an die Parteien waren und andere Stakeholder kaum mediale Aufmerksamkeit erhielten. Insbesondere die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Autonomiekonvents ohne politisches Mandat erhielten von Seiten der Medien kaum Beachtung. Dadurch wurde der bereits politiknahe Autonomiekonvent noch stärker in das politische Tagesgeschäft gezogen und verfehlte damit das erklärte Ziel: abseits vom politischen Tagesgeschäft ergebnisoffen über Südtirols Zukunft diskutieren.

In wie weit sich die Journalisten und Medien ihrer Rolle als Mitgestalter des partizipativen Prozesses „Autonomiekonvent“ bewusst waren, sei dahingestellt. Am Beispiel Autonomiekonvent ist allerdings zu erkennen, dass neben den Blattlinien der verschiedenen Print- und Onlinezeitungen, in Südtirol noch immer die ethnische Brille in der Berichterstattung zum Vorschein kommt. Gerade bei einem politischen Prozess wie dem Autonomiekonvent, in dem es um die Zukunft Südtirols, und folglich auch um das Zusammenleben der drei Sprachgruppen ging.

---

## Literaturverzeichnis

- Alto Adige (2016a), *Convenzione, Italiani cercansi*, in: Alto Adige, 27.02.2016
- Alto Adige (2016b), *Alla Convenzione, pochi Italiani, solo il 13%*, in: Alto Adige, 12.03.2016
- Alto Adige (2016c), *Convenzione, italiani "scelti" dai tedeschi*, in: Alto Adige 05.04.2016
- Benedikter, Thomas (2015), *Convenzione sull'Autonomia poco autonoma*, [www.salto.bz/de/article/18042015/una-convenzione-sullautonomia-poco-autonoma](http://www.salto.bz/de/article/18042015/una-convenzione-sullautonomia-poco-autonoma), 19.04.2015 (17.04.2018)
- Campostrini, Paolo (2016), *Convenzione, primo round secessionista*, in: Alto Adige, 24.01.2016
- ff – Das Südtiroler Wochenmagazin (2015), *Das Gerede von der Autonomie*, in: ff – Das Südtiroler Wochenmagazin, 23.04.2015
- Gasser, Lisa Maria (2015), *Landesregierung auf Kurs?*, [www.salto.bz/de/article/16092015/landesregierung-der-kritik](http://www.salto.bz/de/article/16092015/landesregierung-der-kritik) (16.09.2015)
- Gonzato, Francesca (2016), *L'appello di Palermo: Lo statuto ci riguarda tutti*, in: Alto Adige, 07.01.2016
- Gudauner, Karl (2016), *Autonomiekonvent als Baustein für die Dialogkultur*, in: [salto.bz](http://salto.bz), 04.01.2016
- Gutmann, Amy/ Thompson, Dennis (2004), *Why Deliberative Democracy?*, Princeton: Princeton University Press
- Harrison, Owen (2008), *Open Space Technology: A User's Guide*, San Francisco: Berrett-Koehler Publishers
- Knoflach, Harald (2016), *Partizipieren ist super*, in: *Brennerbasisdemokratie*, 13.02.2016, [www.brennerbasisdemokratie.eu/?p=27094](http://www.brennerbasisdemokratie.eu/?p=27094), 19.04.2015 (17.04.2018)
- Knoflach, Harald (2017), *Südtirol übt Teilhabe: Open Spaces, Workshops, Zukunftswerkstatt – deliberative Partizipationsprozesse im Rahmen des Landeskonzvents*, in: Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth/ Alice, Engl (Hg.), *Politika 2017: Südtiroler Jahrbuch für Politik*, Bolzano: Raetia, 253-270
- Kofler, Matthias (2015), *Kreatur der Mehrheit*, in: *Die Neue Südtiroler Tageszeitung*, 18.04.2015
- Pitro, Susanne (2016), *Ideensammlung mit Rechtsdrall*, [www.salto.bz/de/article/24012016/ideensammlung-mit-rechtsdrall](http://www.salto.bz/de/article/24012016/ideensammlung-mit-rechtsdrall), 24.01.2016 (17.04.2018)
- Rainer, Anton (2016), *Die Stunde der Patrioten*, in: *Die Neue Südtiroler Tageszeitung*, 8.02.2016
- Stol.it (2015), *Konvent zur Überarbeitung des Autonomiestatuts*, in: [stol.it](http://stol.it), 16.04.2015
- Stol.it (2016), *Forum der 100: Staatsanwaltschaft leitet Ermittlungen ein*, in: [stol.it](http://stol.it), 06.04.2016
- Südtiroler Landtag/Eurac Research (Hg.) (2016-2017a), *Autonomiekonvent/Convenzione sull'Autonomia/Convenziun d'Autonomia*, [www.konvent.bz.it/de/press.html](http://www.konvent.bz.it/de/press.html) (17.04.2018)
- Südtiroler Landtag/Eurac Research (Hg.) (2016b), *So denkt Südtirol*, [www.konvent.bz.it/sites/default/files/atoms/files/broschuere-de-web.pdf](http://www.konvent.bz.it/sites/default/files/atoms/files/broschuere-de-web.pdf) (17.04.2018)
- Südtiroler Landtag/Eurac Research (Hg.) (2016-2017c), *Autonomiekonvent/Convenzione sull'Autonomia/Convenziun d'Autonomia*, [www.konvent.bz.it](http://www.konvent.bz.it) (17.04.2018)
- Varesco, Barbara (2016a), *Parteien überlassen nichts dem Zufall*, in: *Dolomiten. Das Tagblatt der Südtiroler*, 23.01.2016
- Varesco, Barbara (2016b), *Wenn schon, denn schon. Autonomie: 100 Namen für Konvent fix, doch wirklich mitreden dürfen nur 8 – SVP überlässt nichts Zufall*, in: *Dolomiten. Das Tagblatt der Südtiroler*, 01.04.2016, 13





**Roberto Colletti**

## **Verso il terzo statuto**

L'Adige, Corriere del Trentino e Trentino: articoli di cronaca ed interventi

### **Towards the Third Statute**

L'Adige, Corriere del Trentino e Trentino: news articles and media comments

**Abstract** Any discussion on autonomy issues in Trentino reflects the past and the historical reasons that justify the special autonomy Trentino is vested with, that is, living together peacefully and good governance within the larger European framework. It focuses less on promoting autonomy as a tool for enhancing the Italian so-called differentiated regionalism. The analyses of news articles and media comments published throughout the year 2017 show this, especially those that most closely accompanied the work of the Consulta. With only a few exceptions, politics itself – after the no-vote to the constitutional reform on 4 December 2016 – was almost invisible in fostering the participatory process tasked with the elaboration of a revised Statute. Any major debate was postponed to after the general elections on 4 March 2018 and the provincial election round in autumn 2018. The analysis of news articles and media comments confirms a “romanticized” view of the autonomy in Trentino, instead of concentrating on the necessity to revise the autonomy in the face of current challenges. It will be up to the new legislature to decide which aspect to prioritize.

## 1. Introduzione

All'inizio del 2016 la Provincia autonoma di Trento, con l'istituzione della Consulta, decise di promuovere (art. 1 legge provinciale 1/2016) “un ampio processo di partecipazione della società civile trentina per favorire il coinvolgimento dei cittadini e delle parti sociali nella definizione dei contenuti di riforma dello Statuto speciale” per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. Oggi, a fine gennaio 2018, è lecito chiedersi: l'obiettivo è stato realizzato? In attesa del documento finale del progetto di riforma, ogni risposta sarebbe prematura. Si può, invece, valutare il successo o meno del processo di partecipazione ai lavori della Consulta da parte della “società civile”. Questo breve giro d'orizzonte si limiterà a considerare, cercando di coglierne il senso generale, articoli di cronaca ed interventi apparsi sui tre quotidiani della provincia – l'Adige, Corriere del Trentino e Trentino – negli ultimi mesi del 2016 e nel corso del 2017.

### 1.1 Qualche numero

Per gli amanti dei numeri segnaliamo che dal settembre 2016, mese di effettivo inizio dell'attività della Consulta, alla fine del 2017 gli uffici stampa del Consiglio e della Giunta provinciale hanno registrato 52 articoli (16 nel 2016, i rimanenti 36 nel 2017) riferiti specificamente al lavoro della Consulta (cronache delle sedute, dichiarazioni dei membri ecc.). Molto più numerosi, invece, gli editoriali, i contributi, le interviste e le lettere dedicate, sempre nel medesimo periodo, al tema dell'autonomia, ma senza specifico riferimento ai lavori della Consulta: 398 presenze totali (94 nel 2016 e 304 nel 2017).

I numeri, però, poco dicono dei contenuti. Perciò merita rilevare subito – più avanti gli approfondimenti – che il “nodo” problematico, e non poteva essere altrimenti, concerne la costituzione e le competenze della nuova Regione, alla quale si assegna un ruolo, certamente diverso da quello oggi svolto, ma comunque di attivo collegamento tra le due Province autonome.

Altro tema sempre presente, anche se per comprensibili ragioni meno dichiarato, riguarda la deludente partecipazione dei cittadini alle consultazioni pubbliche. Ci si potrà chiedere il perché di una, tutto sommato, rilevante presenza editoriale contro la scarsa partecipazione agli incontri ed una pressoché inesistente discussione sui temi puntuali proposti dall'organismo.

Due le possibili risposte. La componente politica della Consulta (9 consiglieri provinciali sui 25 membri) una volta caduta la riforma costituzionale non ha più rav-



visato l'urgenza di un tema che, comunque, è destinato ad approdare all'Assemblea provinciale. In secondo luogo le designazioni di enti ed associazioni hanno creato una concentrazione di figure accademiche (8 docenti universitari che salgono a 9 considerando il curriculum di un consigliere provinciale) buona parte delle quali provenienti da giurisprudenza. Nulla di male, naturalmente. Ma una tale presenza qualificata, forse, ha condizionato in senso tecnico il confronto, privilegiando la logica normativa, se così si può dire, ad un dialogo politico e culturale difficilmente traducibile in articoli e commi, ma certamente più appassionante.

Tuttavia, al di là della partecipazione, i numeri sopra ricordati dicono che l'autonomia è ben presente nel dibattito pubblico. Inoltre, non è possibile segnare un confine preciso tra un intervento suscitato dalla Consulta ed un contributo su un tema presente da anni sulle pagine dei quotidiani. Ma ora vediamo, senza pretesa di completezza, quanto è apparso sulla stampa.

## 2. La revisione

“Lo Statuto del 1972 va aggiornato. Da allora ad oggi sono cambiate le dinamiche sociali, economiche, istituzionali. Una revisione è indispensabile per progettare il futuro delle nostre comunità”. Così Bruno Dorigatti in un'intervista rilasciata al quotidiano Trentino (citato in Colletti 2017). Il presidente del Consiglio provinciale si riferiva alla Consulta che, istituita nel gennaio 2016, nove mesi dopo aveva iniziato l'elaborazione del progetto da consegnare entro settembre 2017. Alla scadenza era pronto solamente il documento preliminare sulla base del quale aveva avuto inizio il confronto con enti, associazioni e cittadini, obbligando alla proroga dei termini. Ora si attendono gli orientamenti generali che aiuteranno (forse) i consigli provinciali di Trento e Bolzano e, infine, il consiglio regionale a licenziare una proposta di terzo Statuto (forse) comune. Se ciò non avvenisse sarebbe un segnale di debolezza per l'autonomia.

### 2.1 La prudenza

L'“indispensabile revisione”, insomma, procede lentamente. Tra le ragioni di tanta prudenza ce n'è una più evidente ed una seconda meno, ma probabilmente più seria. La prima, come già accennato, riguarda il referendum del 4 dicembre 2016 che bocciò la legge costituzionale Renzi-Boschi la quale, tra le molte altre cose, rivedeva

profondamente i rapporti tra Stato e Regioni, comprese le “speciali”. Era urgente, dunque, adeguare o rivedere tempestivamente lo Statuto. Il risultato del voto, però, attenuò la pressione consentendo di affrontare la questione con maggior agio. La seconda ragione nasce dalle diverse idee di autonomia che stanno emergendo in Trentino ed in Alto Adige/*Südtirol*. Idee non nuove, ma che nel corso dei 45 anni di “separazione” politica ed amministrativa delle due Province hanno avuto modo di confermarsi. Se in Alto Adige/*Südtirol* il conflitto pacificato e regolato tra gruppi linguistici da una parte ed il conflitto della minoranza germanofona verso lo Stato italiano dall'altra sono le chiavi interpretative del passato e del futuro, in Trentino sembra prevalere un'idea “romantica” di autonomia, alimentata dalla mitografia di un “passato storico” di comune sudditanza imperial-regia poi sviluppatosi in pacifica convivenza regionale.

## 2.2 Tra autodeterminazione e autogoverno

Diversità di visioni che non è sfuggita a Jens Woelk, vicepresidente della Consulta, il quale ha sottolineato come in Alto Adige/*Südtirol* si sia sviluppata una visione quasi autosufficiente di “autonomia integrale” la quale, sotto la spinta del mai sopito richiamo all'autodeterminazione, immagina una Regione ancor più spogliata delle ormai residuali competenze e funzioni e ridotta al minimo istituzionale. In Trentino, invece, prevale un meno intenso sentimento identitario (di *Heimat*), una generale identificazione con le “buone tradizioni dell'autogoverno” ed una distinzione minore nei confronti dello Stato (Woelk 2017). Una descrizione confermata dall'indagine commissionata dalla presidenza del Consiglio provinciale nell'estate 2016 che rileva come l'autonomia regionale per i trentini poggia sulle “basi storico-culturali” per il 56 per cento del campione e solamente per 21,56 per cento essa si giustifichi per “la presenza di minoranze linguistiche” (KBS Italia 2016). Gli intervistati si sono inoltre detti convinti (71,6 per cento) che, tra le cinque regioni a statuto speciale, sia la Provincia di Trento a realizzare la gestione “più virtuosa” dell'autonomia, che il resto del Paese viva questa specialità come un privilegio (71,6 per cento) e che il Trentino deve proteggere più di altri le ragioni storico-culturali della propria specialità.

## 2.3 Il sondaggio

Un quadro non proprio confortante. Tanto più che l'indagine, realizzata prima del referendum costituzionale e, dunque, in una fase di attenzione e sensibilità sul rapporto Stato-Regioni, alla richiesta di esprimere un giudizio sulla legge Renzi-Boschi ha registrato il 57,08 per cento di "non so", il 22,64 per cento di valutazioni "negative" ed il 20,28 per cento di "positive". Se a quest'incertezza si aggiunge il risultato del voto sulla riforma – bocciata a Trento (54,30 per cento) con un risultato quasi identico a quello nazionale (59,95 per cento), ma approvata a Bolzano (63,69 per cento) con un risultato simmetricamente capovolto – si ha la conferma di quanto il Trentino sia più vicino alle tendenze nazionali, diversamente da un Sudtirolo ove agiscono orientamenti diversi. Insomma torna, seppure in un clima affrancato dalle tensioni di quegli anni, l'immagine delle "due case sotto un tetto" di Claus Gatterer o quella di una convivenza di "separati in casa" garantita dal secondo Statuto.

## 3. La partecipazione

Tutte queste evidenze, tuttavia, non sembrano aver procurato alcuna tensione nella paciosa percezione trentina della propria specialità. Le numerose iniziative della Consulta per coinvolgere nell'elaborazione della proposta un pubblico che andasse oltre le audizioni dei rappresentanti delle associazioni e delle categorie economiche, hanno registrato partecipazioni così scarse che lo stesso presidente Rossi, in occasione del convegno organizzato da Roberto Toniatti dell'Università di Trento e membro della Convenzione bolzanina, si è rammaricato di tanto disinteresse: "Mi aspettavo più partecipazione dalla politica, dai gruppi consiliari ed anche dai cittadini" (citato in Voltolini 2017). A quell'incontro partecipò anche Gianpiero D'Alia, presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Così come in altre occasioni – il convegno sulla "Genesi delle autonomie speciali" organizzato da Luigi Blanco dell'Università di Trento, gli incontri della Scuola Langer, del Centro Studi Storici dell'Europa Orientale, del Circolo Rosmini – si sono registrati interventi e confronti di grande interesse, ma con scarsa risonanza. Come se la questione preferisse essere trattata in luoghi certamente pubblici, ma non istituzionali.

### 3.1 Nuove convenienze

Se la Consulta non scalda i cuori, ciò non significa che non si parli e non si scriva di autonomia. Da qualche anno, per esempio, le imprese e l'economia mostrano un interesse al mercato "regionale", anche se sono soprattutto le iniziative e gli investimenti altoatesini a muoversi in Trentino. La novità, comunque, è stata registrata, tanto da indurre la Fondazione Museo Storico del Trentino presieduta da Giorgio Postal, ad organizzare un pubblico "Dialogo sull'autonomia" tra i presidenti delle due Camere di Commercio, Michl Ebner e Gianni Bort, per discutere di questa nuova fase nei rapporti interprovinciali e del consolidamento dell'autonomia che può nascere dalle reciproche convenienze (Fondazione Museo Storico del Trentino 2017). L'attivismo sudtirolese, tuttavia, ha suscitato qualche preoccupazione tra i più sensibili che hanno paventato una "colonizzazione" da Nord, timori che i presidenti Rossi e Kompatscher, illustrando lo stato dei buoni rapporti tra Trento e Bolzano in un paio di incontri nelle sale del Mart moderati dai direttori dei quotidiani "l'Adige", Pierangelo Giovanetti, e del "Trentino", Alberto Faustini, hanno escluso. Confermando, invece, la volontà di rafforzare i rapporti tra le due Province sui molti terreni ove la collaborazione ha già dato concreti risultati sia nei rapporti con il governo, sia nelle possibili collaborazioni in materia di trasporti, previdenza, sanità. Insomma: due autonomie sì, ma sotto un unico Statuto (Faustini 2017).

## 4. Autonomia provvisoria?

Una curiosità: più nel corso del 2017 si manifestava l'efficacia delle concrete collaborazioni tra Trento e Bolzano, più le opinioni sul futuro dell'autonomia si volgevano al passato con richiami alla comune "storia secolare", alla "pacifica convivenza", alla radicata esperienza di "autogoverno". Tutte cose belle ed importanti, sia chiaro, ma astratte, con rari riferimenti agli atti parlamentari e di governo, pur segnalati dalle cronache, che nel corso della legislatura ed in particolare nella sua fase finale hanno rafforzato – personale giudiziario, concessioni idroelettriche e concessione Autobrennero, solo per rammentarne alcuni – le due Province autonome (cfr. Tonini 2017). Tanto che già in aprile il senatore Karl Zeller, nel corso di un incontro sulla storia regionale con l'onorevole Lorenzo Dellai, ammetteva che la lunga fase dell'autonomia "dinamica" si poteva considerare conclusa: "Ormai siamo come uno stato sovrano, o quasi". Aggiungendo subito dopo, però, che bisognava impegnarsi a fondo per consolidare quanto sin qui ottenuto, preparandosi ai "tempi difficili" che s'annunciavano per le autonomie.

Il terzo Statuto, comunque, sinora non ha riscosso grande attenzione da parte dei partiti e dei gruppi consiliari. Ha occupato, invece, le pagine dei quotidiani. Centinaia di interventi in un anno non sono poca cosa. Tanto più che il tema era discusso sulla stampa sin dal novembre 2014, quando con l'editoriale "L'Autonomia è provvisoria?" il direttore del "Trentino" Alberto Faustini, aprì la strada, a progetto di riforma costituzionale avviato, ad una lunga serie di contributi ognuno dei quali proponeva la propria visione della Regione e dei suoi destini.

## 5. Le opinioni

Ora, prima di tentare la sintesi delle opinioni su cosa sia stata e cosa dovrebbe essere l'autonomia, ci si deve porre la domanda di quanto questo profluvio di idee rappresenti i sentimenti della maggior parte dei cittadini o non, piuttosto, le convinzioni di quella piccola parte della comunità che si è presa la briga di scrivere ad un giornale. Le firme pubblicate negli anni, a ben vedere, se non proprio le stesse, certamente non cambiano di molto e con ogni probabilità l'età degli autori si colloca in una fascia d'età alta. La domanda, ce ne rendiamo conto, per ora è senza risposta, ma andava egualmente posta. Per dare un poco d'ordine a tutta la varietà dei contributi l'accorgimento più semplice è di raggrupparli per grandi temi, precisando che in questa sede è stato preso in esame solamente quanto pubblicato dai quotidiani, ma non riguarda i lavori della Consulta i cui documenti sono disponibili on line sul sito della Provincia, nonché ben sintetizzati dal periodico Consiglio Provinciale Cronache.

### 5.1 Fondamenti storici

Le eccezioni sono rarissime: pressoché tutti gli interventi individuano le basi dell'autonomia regionale nella "cultura alpina" e nella "secolare storia" che ha visto convivere Trentino e Sudtirolo nell'ottocentesco Tirolo austro ungarico. Di quell'epoca raramente si menzionano le richieste d'autonomia avanzate dall'allora minoranza italiana, né le tensioni che caratterizzarono i rapporti tra Trento ed Innsbruck. Del Novecento in genere s'ignora il drammatico ventennio fascista e la storia sembra iniziare con il primo Statuto del 1948. Ed anche così, pochi ricordano l'avversione anti-regionale di Bolzano per la gestione centralistica dell'autonomia esercitata da Trento – il "Los von Trient" è quasi rimosso – ed il compiacimento si concentra sull'esperienza nata dalla progressiva separazione, ma questo non pare colpire alcuno,

consentita dal secondo Statuto del 1972. Da allora, del resto, sono trascorsi 45 anni. Sono la memoria di un'intera generazione (quella che scrive ai giornali?) che ha vissuto e tutt'ora vive la fase, sinché durerà, delle "magnifiche sorti e progressive" di un'autonomia sino ad oggi sempre più ricca e quieta. Solamente qualche raro intervento ed il documento preliminare della Consulta, che pochi hanno citato, ricordano che il fondamento storico-politico della specialità poggia sull'accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946, il quale esordisce:

*“Gli abitanti di lingua tedesca della Provincia di Bolzano [...] godranno di completa eguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana, nel quadro di disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca.”*

L'autonomia, insomma, nasce con un chiaro e definito scopo: la tutela del gruppo linguistico tedesco. Gli sviluppi successivi al 1946 – anni caratterizzati da tensioni permanenti ed insanguinati dal terrorismo sudtirolese – si sono risolti, grazie alla volontà dell'Italia di ottenere la clausola liberatoria Onu rilasciata nel 1992 e, grazie all'azione di mediazione lungimirante di pochi politici trentini e sudtirolesi, nella redazione del “pacchetto”. Sfociando, infine, nel varo del secondo Statuto con l'ampia tutela del gruppo linguistico tedesco. Un percorso lungo, complesso e per molti aspetti drammatico. Che in tempi di quiete non si evochino i conflitti del passato è comprensibile. Ma ignorare, tanto più in una fase di revisione statutaria, le ragioni profonde ed ancora vive (il diritto all'autodeterminazione sudtirolese serpeggia nel documento finale della Convenzione) non è un buon viatico per una rilettura dello Statuto. Eppure nella maggior parte degli interventi pubblicati sui quotidiani trentini la questione, quando la si ricorda, sembra appartenere ad un passato lontano e definitivamente concluso.

## 5.2 Convivenza

È la parola ricorrente. Il risultato di un'intelligente e faticosa operazione politica è divenuto il solo fondamento della condizione attuale. Ma, anche in questo caso, ignorare le crepe ricomposte su cui poggia la costruzione la rende fragile. In una stagione in cui nazionalismi e populismi si ripropongono in tutt'Europa con il rischio concreto di riaprire quelle fratture, meglio sarebbe tener ben presenti le vicende regionali, nemmeno troppo lontane. La considerazione vale anzitutto per il Trentino

(in Alto Adige/*Südtirol* il passato è ancora presente) che vive la “convivenza” con Bolzano come un rapporto di buon vicinato geografico nato dalla comune e talvolta idealizzata sudditanza imperial-regia. Poco o nulla sapendo dell’altra convivenza, quella degli italiani della provincia di Bolzano, fatta di patentini, concorsi pubblici e case popolari soggetta alla proporzionale etnica. L’idea di convivenza che emerge dalle pagine trentine, dunque, si limita a descrivere una soluzione politico-istituzionale positiva da proporre come modello di risoluzione di conflitti etnici e di confine. Cosa senz’altro vera, ma si tratta di un “brevetto” sperimentato a spese di altri, in questo caso degli italiani dell’Alto Adige/*Südtirol*. Negli interventi questa consapevolezza appare raramente, resta solamente il tributo all’intuizione dello statista Alcide De Gasperi che sopì, ma non troncò, il separatismo sudtirolese con un’autonomia estesa dal Brennero ad Ala.

### 5.3 Quanta Regione?

La romantica accezione trentina della convivenza si può spiegare come conseguenza della politica della Svp pervicacemente contraria ad ogni forma di collaborazione – e quindi di conoscenza reciproca – tra Trento e Bolzano: realizzata con il progressivo svuotamento dell’ente Regione e completata con il rovesciamento dell’assetto istituzionale tripolare (legge costituzionale 16 febbraio 2001 n. 2) che ha posto le due Province a suo fondamento e non più viceversa. La Regione del 1972, di fatto, è morta. Dai contributi trentini, così come dal documento preliminare della Consulta, emerge, tuttavia, l’opinione unanime che la Regione sia tuttora il comune quadro istituzionale delle due autonomie. Si ipotizzano competenze e funzioni più o meno estese in capo all’ente comune, ma la sua necessità è ribadita con nettezza. Non l’ectoplasma immaginato da gran parte della Convenzione sudtirolese, bensì un modello di auto-governo e di convivenza spendibile anche in prospettiva europea (Tessari 2017), nonché positiva sperimentazione federalista (Ballardini 2017). Suggestivi più specifici hanno prefigurato un innovativo “Alto rappresentante delle Province autonome”, strumento da utilizzare per le partite di natura extra provinciale (energia, acqua, trasporti...), aggiungendo con ciò alla tutela dei gruppi linguistici – unico principio oggi presente nello Statuto – quello della cooperazione strutturata tra due territori (Raffaelli 2017). Altri ancora, rilevando come la duplicazione degli enti di gestione provinciali in seguito alla massiccia acquisizione di competenze abbia accresciuto l’inefficienza complessiva delle due amministrazioni, hanno indicato nella “nuova Regione” lo strumento per recuperare efficienza e risorse (Zulberti 2017).

Su questo piano si sono manifestati anche orientamenti politicamente più impegnativi. Confortato dai risultati ottenuti a Roma grazie alla collaborazione interprovinciale, il presidente della Provincia Ugo Rossi, in un suo intervento (Rossi 2017) ha immaginato la futura Regione fondata sulla sussidiarietà, impegnata nei compiti che Province e Comuni non sono adatti a gestire con efficacia. Un istituto a “geometria variabile”, ha spiegato, in cui unire le forze e le politiche che vanno oltre le dimensioni provinciali, come sperimentato con successo nella definizione del Patto di garanzia del 2015, della concessione dell’Autobrennero e delle competenze sulle centrali idroelettriche. È l’affermazione, in altre parole, della necessità pratica di una dimensione inter e sovraprovinciale, dunque regionale, che sia Rossi, sia Kompatzsch hanno mostrato di condividere in più occasioni. Solo quando il Consiglio regionale affronterà il tema della riforma dello Statuto, si capirà quale forma assumerà questa comune esigenza.

#### 5.4 Il “caso” Mentana

Forse è eccessivo definirlo così, ma la perentoria affermazione del direttore del telegiornale La7, secondo il quale le autonomie speciali godono di immotivati privilegi e non hanno più senso dato che oggi “non c’è differenza tra un giovane trentino ed un veronese”, ha provocato un vespaio di reazioni. Enrico Mentana parlava in un incontro pubblico a Trento, suscitando l’applauso dei molti giovani presenti. Nei giorni seguenti è seguita una raffica di interventi contro il giornalista reo – queste le “accuse” – di pulsioni centralistiche, di arroganza e di ignoranza della cultura e della storia di una regione di confine che ha saputo superare le tensioni e realizzare una convivenza pacifica. Rarissime le voci di chi, rammentando l’eguaglianza dei diritti di cittadinanza, obiettava che la “specialità” di cui godono i trentini andava, in effetti, giustificata (Nevola 2017). Il bisticcio ha fatto sì che gli argomenti messi in campo risultassero alla fine mal posti o, comunque, mal interpretati. La vicenda ha tuttavia fatto notare come la “comunicazione” dell’esperienza autonomistica sia insufficiente, carenza tanto più grave in una fase di recrudescenti spinte centralistiche (Marcantoni 2017). Nell’affastellarsi di condanne e reprimende, Alberto Faustini con ingannevole levità si è domandato se Mentana avrebbe detto le stesse cose se avesse parlato a Bolzano. Probabilmente no, ma la risposta non riguarda Mentana. Il problema segnalato dal direttore del “Trentino” e dell’“Alto Adige/Südtirol”, riguarda piuttosto le due autonomie speciali che da 45 anni riducono la convivenza al minimo. Una differenza percepita all’esterno. E non sempre basta spiegare che “qui da noi” si è attuato “il buon governo”.



## 5.5 La doppia cittadinanza

L'altro caso polemico è merito del neo cancelliere austriaco. Nel discorso d'insediamento il conservatore Sebastian Kurz ed il suo vice, il leader della destra radicale Heinz-Christian Strache, hanno promesso ai cittadini sudtirolesi di lingua tedesca e ladina che essi potranno ottenere, se la richiederanno, la cittadinanza austriaca. L'annuncio ha suscitato tra gli italiani dell'Alto Adige/*Südtirol* il comprensibile timore di nuove tensioni e di "schede etniche". In Trentino, oltre alle generali perplessità per un'iniziativa di esclusiva competenza dei governi nazionali, ha invece eccitato le corde degli autonomisti-tradizionalisti che con entusiasmo hanno chiesto l'estensione del doppio passaporto anche ai trentini "in particolare a quelli nati sotto l'Austria e che hanno combattuto per l'Austria". Altri hanno calcolato che sarebbero "almeno 50 mila le persone alle quali questo diritto è negato perché i loro avi erano emigrati prima della fine della Grande Guerra" e per altri ancora "la proposta va aperta a tutti i trentini che dimostrino di avere legami familiari con l'Austria" (*sic*) (Trentino 2017). La questione, probabilmente dopo chiarimenti sia con Roma che con Bruxelles, non è più stata riproposta con l'iniziale perentorietà dal cancelliere austriaco. Visto l'entusiasmo di una certa parte del Trentino ci si può chiedere, per celia, se Vienna non abbia frenato per il timore di un eccesso di domande di passaporto.

## 6. E ora?

Il processo per la revisione dello Statuto ha fatto emergere le diverse percezioni che dell'autonomia regionale hanno le due comunità e come i tre quotidiani le hanno riportate. Il documento finale della Convenzione sull'Autonomia – pur accompagnato da ben quattro relazioni di minoranza – indica un chiaro orientamento a favore di un'autonomia provinciale integrale (con richiami all'autodeterminazione), accompagnato dalla volontà di ridurre al minimo il ruolo della Regione. In Trentino invece si registra una percezione dell'autonomia fondata sulla positiva esperienza di auto-governo (sentita più nelle valli che nelle aree urbane) e della "pacifica convivenza" tra territori e gruppi linguistici. Si avverte il rammarico per non saper rappresentare con efficacia all'esterno le ragioni della propria specialità, mitigato però dalla capacità di immaginare nuove collaborazioni su materie che travalicano la dimensione provinciale in materia di trasporti, previdenza, sanità, ambiente. Due prospettive diverse, ma non confliggenti. Il punto critico è un altro.

Consulta e Convenzione sull'Autonomia hanno lavorato in totale separatezza, senza momenti di confronto; le conclusioni di entrambe approderanno ai Consigli provinciali che discuteranno ed approveranno separatamente un proprio documento; le due risoluzioni, infine, saranno discusse dal Consiglio regionale dal quale dovrebbe scaturire la proposta condivisa sulla cui base affrontare il confronto con il governo. Un percorso che pare costruito per esasperare le diversità più che per armonizzarle. In passato la politica trentina e quella sudtirolese hanno saputo comporre tensioni e delineare orizzonti comuni. Oggi le ragioni di preoccupazione nascono da un metodo di lavoro inadeguato e dalla vaghezza (fino ad ora) di una regia che dovrebbe guidare un'operazione complessa come la revisione dello Statuto. Tanto più in una fase di rinnovato centralismo italiano e di recrudescenti nazionalismi europei.

I giornali, in definitiva, hanno ben rappresentato le tensioni interne all'idea che dell'autonomia ha la comunità, ospitando le molte voci che sono espresse sull'argomento. Voci di politici, professionisti, docenti e di cittadini che hanno trovato spazio sulle pagine dei tre quotidiani. Poco presenti, invece, i partiti, o quel che ne resta, i quali hanno rinviato il confronto sul tema al dopo voto. Poco significativo, perciò, conteggiare la distribuzione del numero di righe su questa o quella testata. È un esercizio d'altri tempi e, in ogni caso, avrebbe forse un senso se non fossimo in una fase di confronto aperto, non ancora politicamente strutturato. E chissà quando tali orientamenti matureranno.

---

## Riferimenti bibliografici

- Ballardini, Renato (2017), La nostra autonomia da potenziare, in: Trentino, 24.06.2017
- Colletti, Roberto (2017), Autonomia: divisi a Roma vuol dire farsi del male, in: Trentino, 23.11.2017
- Faustini, Alberto (2017), Io, Arno e l'autonomia, in: Trentino, 09.04.2017
- Fondazione Museo Storico del Trentino (2017), Dialoghi sull'autonomia – Atti dell'incontro, Trento, 20.12.2016
- Giovanetti, Pierangelo (2017), I sudtirolesi in Trentino. Il nuovo corso, in: l'Adige, 15.01.2017
- KBS Italia (2016), Provincia autonoma di Trento, autonomia speciale, opportunità e nuove sfide, ottobre 2016
- Marcantoni, Mauro (2017), Mentana superficiale. E i trentini?, in: Trentino, 28.09.2017
- Nevola, Gasparre (2017), L'autonomia oggi va giustificata, in: Trentino, 03.09.2017
- Raffaelli, Mario (2017), Immaginiamo un'Unione regionale, in: Trentino, 30.06.2017
- Rossi, Ugo (2017), La Regione che vorrei, in: Trentino, 03.12.2017
- Tessari, Gianpaolo (2017), Autonomia fondata sulla storia, vale anche per il Trentino, in: Trentino, 14.06.2017
- Tonini, Giorgio (2017), Bilancio, autonomia rafforzata, di Giorgio Tonini, in: Trentino, 07.12.2017
- Trentino (2017), Doppio passaporto? Crea solo confusione, in: Trentino, 19.12.2017, [www.giornaletrentino.it/cronaca/trento/doppio-passaporto-crea-solo-confusione-1.1477055](http://www.giornaletrentino.it/cronaca/trento/doppio-passaporto-crea-solo-confusione-1.1477055) (4.4.2018)
- Voltolini, Stefano (2017), Si parla di autonomia, aula vuota, in: Corriere del Trentino, 26.11.2017
- Woelk, Jens (2017), Più dialogo tre le Province, in: Trentino, 02.07.2017
- Zulberti, Marco (2017), E' la Regione che fa da modello, in: Trentino, 02.09.2017

*La cronaca completa dell'attività della Consulta si può consultare sul sito istituzionale della Provincia autonoma di Trento ([www.riformastatuto.tn.it](http://www.riformastatuto.tn.it)). I resoconti puntuali dei lavori sono pubblicati dal numero 1 del gennaio-febbraio 2016 e successivi dal bimestrale Consiglio provinciale Cronache ([www.consiglio.provincia.tn.it/news/pubblicazioni/Pages/Consiglio-provinciale-cronache.aspx](http://www.consiglio.provincia.tn.it/news/pubblicazioni/Pages/Consiglio-provinciale-cronache.aspx)).*





Barbara Poggio/Anna Simonati

## La Consulta trentina per la riforma dello Statuto regionale ed il processo partecipativo<sup>1</sup>

### Trentino's Consulta for the reform of the regional Statute and its participatory process

**Abstract** This paper aims at analyzing the participatory process within Trentino's Consulta both from a sociological and a legal perspective. From a legal perspective, it describes the nature of the Consulta as a consultative body and the rules that form the basis of the Consulta, and of the revision process as such. The paper examines how the participatory process was concretely created and how it developed. It does so by referring to the five phases that characterize the months in which the citizenry was involved throughout the Trentino territory (design, awareness and information, implementation, outcome assessment, final report). The paper elucidates the main activities, tools and targets of the participatory meetings. Moreover, it highlights how facts and data related to the meetings with the citizenry were collected and discussed in the Consulta. Overall, the authors point out strengths and weaknesses of the participatory process, and the work of the Consulta itself.

## 1. La Consulta come sede istituzionale di partecipazione

Da più parti, come già si è evidenziato nel contributo di Jennifer Murphy, il processo partecipativo svolto nell'ambito dei lavori della Consulta trentina è stato ritenuto deludente. Questa opinione, che tiene conto soprattutto della quantità piuttosto esigua dei contributi presentati e della scarsa presenza di cittadine e cittadini agli incontri di varia natura organizzati durante il percorso, è certamente in parte condivisibile. Si ritiene tuttavia utile inquadrarla in un contesto generale più ampio di riflessioni sul ruolo e sulla portata della partecipazione nel processo di (possibile) riforma statutaria.

La legge provinciale n. 1/2016 ha istituito la Consulta per la riforma dello Statuto regionale come una sede essa stessa di partecipazione. Ciò è espresso nella disposizione di apertura della legge, in cui proprio la partecipazione della cittadinanza e delle parti sociali al processo di riforma dello Statuto è indicata come obiettivo fondamentale. A ben vedere, la stessa composizione dell'organismo è tale da poter essere posta in relazione sia con la democrazia rappresentativa, sia con la democrazia partecipativa.

Per quanto riguarda il primo aspetto, le istituzioni a legittimazione democratica rappresentate nella Consulta sono il Consiglio provinciale (con nove delegati complessivamente, cinque di maggioranza e quattro di minoranza)<sup>2</sup> e il Consiglio delle autonomie locali (con tre delegati)<sup>3</sup>.

Gli altri componenti sono invece espressione della società civile, ma di provenienza assai varia: le associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello provinciale nei settori dell'agricoltura, dell'industria, dell'artigianato, del commercio e del turismo (tre componenti),<sup>4</sup> la Federazione trentina della cooperazione (un componente);<sup>5</sup> le organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello provinciale (tre delegati),<sup>6</sup> la conferenza delle minoranze linguistiche (un delegato)<sup>7</sup> e le associazioni e organizzazioni portatrici di interessi sociali, culturali e ambientali con sede in Provincia (tre delegati).<sup>8</sup> Si tratta, evidentemente, di soggetti designati in rappresentanza di interessi qualificati, che rivestono particolare rilievo sul territorio.

Un ruolo in parte diverso è assegnato, infine, ai due componenti esperti in diritto pubblico indicati dall'Università,<sup>9</sup> che sono portatori di una competenza puramente tecnica.

L'intento del legislatore era palesemente quello di garantire l'ampia rappresentanza dei principali centri di allocazione di interessi, favorendo in tal modo l'adozione del metodo della concertazione. Va detto, peraltro, che – al di là della fisiologica

dialettica fra punti di vista in parte diversi – nel concreto svolgimento dei lavori è emersa la volontà comune dei delegati di assumere scelte per quanto possibile unanimemente o almeno largamente condivise.

L'attenzione del legislatore trentino per la partecipazione della cittadinanza all'operato della Consulta si è espressa anche, in un'altra prospettiva, nell'attuazione della massima apertura dei lavori dell'organismo. Si è previsto, infatti, che alle sedute potessero partecipare attivamente i consiglieri che non ne facevano parte;<sup>10</sup> inoltre, si è richiesto il costante aggiornamento da parte del Consiglio provinciale sugli sviluppi dell'attività.<sup>11</sup> Ma è ancora più significativo il fatto che le riunioni fossero pubbliche:<sup>12</sup> tale disposizione è stata attuata non solo predisponendo appositi locali per consentire a chi lo desiderasse di assistere ai lavori, ma anche rendendo disponibile (sia in diretta che in differita) la registrazione video di tutti gli incontri sul sito internet dedicato.<sup>13</sup>

## 2. La disciplina del processo partecipativo

Il vero processo partecipativo sul documento preliminare, preparato dalla Consulta nei primi quattro mesi di lavoro, è disciplinato nell'art. 5 della legge provinciale n. 1/2016. Questa previsione è particolarmente interessante, poiché stabilisce alcuni punti fermi, mentre lascia la determinazione delle concrete modalità operative alla valutazione discrezionale della Consulta.

Fra le indicazioni inderogabili – che sono state puntualmente applicate – rientrano quella sulla durata del processo partecipativo (centottanta giorni secondo la legge,<sup>14</sup> qualcuno in più in concreto)<sup>15</sup> e quella che elenca la tipologia di meccanismi obbligatoriamente attivati (pubblicazione on line del documento preliminare accompagnato da una relazione illustrativa,<sup>16</sup> svolgimento di assemblee pubbliche<sup>17</sup> e costituzione di tavoli di approfondimento su tematiche specifiche,<sup>18</sup> audizioni di soggetti istituzionali<sup>19</sup> ed esperti su materie determinate<sup>20</sup>, raccolta di contributi scritti da parte della cittadinanza<sup>21</sup> e di informazioni sul processo di riforma di altri Statuti regionali).<sup>22</sup>

Al processo partecipativo potevano intervenire, poi, i cittadini in generale, nonché gli enti pubblici e gli enti associativi la cui sede fosse collocata nel territorio provinciale.<sup>23</sup> È interessante che la disposizione abbia richiesto il radicamento geografico degli enti associativi, mentre analoga restrizione non è stata prevista per la legittimazione a partecipare delle persone fisiche. Di questo tema, in realtà, si è dibattuto in Consulta e si è infine stabilito di assecondare l'orientamento estensivo

seguito nella legge provinciale, al fine di incoraggiare l'eventuale presentazione di contributi anche da parte di persone non stabilmente residenti in Trentino.

La disposizione ora richiamata si presta a una serie di considerazioni.

Emerge indubbiamente la sensibilità da parte del legislatore provinciale per il coinvolgimento della popolazione, sia nel senso più "diffuso", sia con riferimento ai portatori di interessi qualificati e di competenze specifiche. Dalla formulazione normativa si evince, poi, che il legislatore ha ritenuto di ricomprendere nella disciplina del procedimento partecipativo anche il momento preliminare della divulgazione delle informazioni, valorizzando in tal modo l'attività di comunicazione pubblica.

L'intento di acquisire per quanto possibile dati utili alla formazione di orientamenti consapevoli sulle questioni potenzialmente oggetto della riforma statutaria emerge dal riferimento al necessario monitoraggio di simili procedure in corso in altre regioni: ciò dimostra, in fondo, l'assunzione di una visione d'insieme dell'ordinamento. L'inserimento di tale precisazione nella disposizione relativa al processo partecipativo non è privo di rilievo: se da un lato evidenzia il taglio almeno parzialmente "atecnico" con cui il legislatore trentino ha utilizzato i concetti (in questo caso, quello di "partecipazione"), dall'altro lato rende manifesta la sensibilità per l'instaurazione di un rapporto dialogico a distanza fra istituzioni territoriali di pari livello. Questo profilo è sintomo di una lettura moderna dell'autonomia, intesa non soltanto come rivendicazione di spazi di autodeterminazione, bensì come valorizzazione delle proprie specificità nel pieno rispetto di quelle altrui e del comune riconoscimento di un nucleo di valori condivisi.

In prospettiva diversa, va segnalato come si sia optato per un approccio "atecnico" al tema della partecipazione anche da un'altra angolazione: lo dimostra il riferimento alla *indizione di dibattiti pubblici*. Come è noto, il dibattito pubblico è un istituto giuridico di stampo partecipativo dalla fisionomia ben precisa, che attualmente ha fatto ingresso nell'ordinamento italiano dopo essersi sedimentato in alcuni sistemi stranieri; si tratta, però, di un meccanismo complesso, la cui attuazione richiede una tempistica assai più distesa di quella prevista per la riforma dello Statuto regionale.

Per altri aspetti, le previsioni hanno un contenuto assai ampio e descrivono l'andamento del processo partecipativo solo per sommi capi. Ciò ha determinato la possibilità per i componenti della Consulta di stabilire il da farsi con una certa libertà, se pur dovendo necessariamente tenere conto della limitatezza delle risorse temporali e finanziarie a disposizione. A tal fine, è stato costituito un gruppo di lavoro fra alcuni componenti dell'organismo, il quale, con la preziosa collaborazione del personale di supporto proveniente dall'apparato amministrativo provinciale, ha svolto



un ruolo propositivo, riflettendo sull'opportunità di attivare via via vari canali di comunicazione e sottoponendo le riflessioni e le soluzioni individuate alla deliberazione della plenaria. Nonostante l'adesione al gruppo ristretto sia avvenuta su base essenzialmente volontaria, si è cercato di garantire la presenza delle diverse "anime" rappresentate in Consulta.

### 3. Il processo di partecipazione

A partire dalle indicazioni e dai vincoli previsti dalla norma costitutiva della Consulta, il processo partecipativo si è articolato in cinque fasi che verranno brevemente declinate di seguito.

1. *Fase progettuale* – La prima fase, che è proceduta di pari passo con il primo periodo di attività della Consulta, è stata portata avanti da un gruppo di lavoro costituito da alcuni membri nominati in seno alla Consulta e dallo staff di supporto (composto da componenti dell'amministrazione provinciale, del Consiglio provinciale e dell'azienda informatica fornitrice delle piattaforme elettroniche). L'obiettivo era quello di predisporre un documento di pianificazione del processo partecipativo, identificando le iniziative e le attività della partecipazione, sia sul piano dei contenuti che della logistica. Il piano elaborato e poi condiviso e discusso all'interno della Consulta, era articolato intorno ad alcuni elementi costitutivi, tra cui in particolare: i soggetti da coinvolgere, identificati in singoli cittadini, organizzazioni, enti, scuole e gruppi; l'oggetto della partecipazione, ovvero il documento preliminare con i criteri e gli indirizzi principali per la redazione del progetto di riforma dello Statuto elaborato dalla Consulta; la durata del processo, come previsto dalla legge pari a 180 giorni, da marzo a settembre; le regole relative all'utilizzo delle piattaforme tecnologiche, alla raccolta di contributi, all'apertura del processo, ai criteri per l'analisi dei contributi; alla restituzione e al report finale; gli strumenti, tra cui in particolare eventi pubblici, piattaforme informatiche, audizioni; le risorse necessarie.

2. *Fase formativa e informativa* – la seconda fase prevedeva la realizzazione di un insieme di azioni mirate ad informare la cittadinanza rispetto al processo di partecipazione. In particolare sono stati perseguiti due obiettivi: offrire una informazione divulgativa dei temi e delle questioni affrontati dalla Consulta e conseguentemente oggetto di partecipazione; dare informazioni specifiche sullo svolgimento del processo (luoghi, modalità, tempi). Questa fase è stata supportata anche da una campagna promozionale sui media locali (televisione, radio), dalla diffusione gratuita del periodico informativo del Consiglio provinciale e dal ricorso ad alcuni *social media*

(Facebook, Twitter), così come dalla piattaforma *ioRacconto*, mirata a condividere contenuti ed esperienze attinenti il processo partecipativo. Sono state inoltre organizzate alcune iniziative formative all'interno delle scuole e dell'università per informare e sensibilizzare gli studenti.

3. *Fase attuativa* – si fa qui riferimento all'effettivo svolgimento del processo partecipativo, avviato il 14 marzo e conclusosi il 30 settembre 2017. In questo periodo il documento preliminare elaborato dalla Consulta è stato presentato in varie occasioni pubbliche sul territorio provinciale e attraverso vari strumenti, al fine di raccogliere contributi, proposte, commenti e valutazioni da parte di cittadini, istituzioni, associazioni e organizzazione. In particolare il processo si è articolato attraverso tre principali canali: le audizioni, gli incontri sul territorio e la piattaforma.

— Le audizioni: nella prima fase del processo partecipativo sono state realizzate una serie di audizioni con soggetti istituzionali (Presidenza della Convenzione sull'Alto Adige, Giunta provinciale, Parlamentari, componenti della Commissione Paritetica dei Dodici) e società civile organizzata (17 gruppi e associazioni).

— Gli incontri sul territorio: sono stati organizzati 17 incontri serali organizzati su tutto il territorio provinciale nelle sedi delle diverse Comunità, che prevedevano una prima parte dedicata alla presentazione del processo partecipativo e del documento, anche attraverso la presentazione di un video, e con l'intervento di alcuni membri della Consulta, e una seconda riservata alla discussione e alla raccolta di commenti e proposte; due incontri riservati alle minoranze linguistiche; un incontro di presentazione del documento alle associazioni; due incontri in biblioteca; un "Laboratorio sull'Autonomia" realizzato a Trento in occasione della festa dell'autonomia, con l'apertura di tavoli pubblici di approfondimento in sessioni tematiche.

— L'attivazione della piattaforma informatica *ioPartecipo*, per tutta la durata del processo partecipativo. La piattaforma consentiva di valutare, commentare e fare proposte relative agli otto ambiti del documento preliminare elaborato dalla Consulta.

4. *Esame degli esiti del processo partecipativo* – nel primo incontro successivo alla conclusione del processo partecipativo, la Consulta ha realizzato un bilancio dell'esperienza. Negli incontri successivi sono state riconsiderate le diverse sezioni del documento preliminare alla luce delle indicazioni, commenti e proposte emerse nel corso del processo partecipativo. Lo staff di supporto della Consulta ha predisposto un documento analitico in cui sono stati inclusi estratti provenienti dai diversi contributi raccolti, suddivisi per ambiti e i relatori che nella prima fase avevano presentato i vari temi, hanno preso in considerazione i materiali raccolti, integrando, quando ritenuto opportuno, la proposta iniziale alla luce delle indicazioni emerse. La limitata numerosità dei contributi ha portato in vari casi i relatori ad esprimere

dubbi rispetto all'effettiva rappresentatività delle proposte e dunque all'opportunità di tenerne effettivamente conto nella revisione del testo.

5. *Fase di restituzione degli esiti* – l'ultima fase, tuttora in corso (febbraio 2018), prevede una restituzione e condivisione degli esiti del processo partecipativo, nei confronti di chi ha proposto contributi. Si prevede inoltre la stesura di un report che contenga una ricostruzione e una valutazione del processo.

#### **4. L'influenza dell'esito del processo partecipativo sul contenuto del documento definitivo**

A conclusione del percorso partecipativo, la Consulta si è impegnata nella confezione del documento definitivo, che al momento della redazione di questo *paper* (febbraio 2018) è ancora in corso.

Come già si è accennato, i componenti della Consulta hanno tenuto conto delle sollecitazioni emerse nel corso del processo partecipativo in vista della preparazione della versione avanzata delle schede contenutistiche di loro competenza, così come se ne è tenuto conto nel corso della discussione collegiale in seduta.

È interessante notare che la maggior parte delle opinioni pervenute sono prevalentemente adesive rispetto al lavoro precedentemente svolto; talora, sono stati avanzati alcuni suggerimenti nel senso dell'approfondimento delle linee di tendenza seguite nel documento preliminare, mentre solo raramente sono stati espressi punti di vista incompatibili. In quel caso, le posizioni sono state comunque sinteticamente evidenziate e lo stesso è accaduto allorché in sede di processo partecipativo fossero stati espressi pareri reciprocamente discordanti. Nel corso della discussione preordinata alla determinazione del testo del documento conclusivo, quindi, i relatori hanno normalmente preso le mosse proprio dagli esiti della partecipazione. Naturalmente, però, non tutte le sollecitazioni ricevute hanno la medesima portata. Quelle avanzate dagli interlocutori istituzionali, a cui si è dato spazio in sede di audizione, inevitabilmente risultano doppiamente qualificate: in primo luogo perché spesso manifestano un livello di consapevolezza e competenza tecnica particolarmente elevato, in secondo luogo poiché i soggetti di cui sono espressione svolgono un ruolo tale da renderli spesso portavoce dell'interesse generale della collettività.

## 5. Gli esiti del processo partecipativo: alcuni dati e le interpretazioni emerse in seno alla Consulta

Come si è visto, nel complesso il processo partecipativo ha previsto l'attivazione di una pluralità di azioni, utilizzando una molteplicità di strumenti e identificando diversi target. Il bilancio finale, tuttavia, è stato certamente al di sotto delle aspettative. La partecipazione agli eventi pubblici serali, salvo alcune eccezioni, è stata mediamente contenuta, sebbene piuttosto qualificata (sono intervenuti prevalentemente esperti e figure con ruoli istituzionali), molto limitata quella al laboratorio. Gli accessi al portale sono stati complessivamente 2.027.<sup>24</sup> I materiali raccolti tramite la piattaforma *ioPartecipo* sono stati piuttosto circoscritti: 29 valutazioni, 11 commenti e 27 proposte. Complessivamente i contributi raccolti dalle varie iniziative attivate e inseriti nel documento riepilogativo sono stati 197. La maggior parte si sono focalizzati sui fondamenti dell'autonomia, funzioni e rapporti tra Province autonome e Regione e sulle minoranze linguistiche.

Quali sono le principali ragioni alla base del limitato livello di partecipazione? Le interpretazioni emerse dall'esame degli esiti del processo partecipativo svolto all'interno della Consulta hanno fatto riferimento a diversi fattori.

Una prima criticità individuata riguarda la complessità del documento preliminare e delle questioni in esso trattate. Durante la fase progettuale era stata valutata l'opportunità di predisporre un documento più facilmente accessibile, utilizzando modalità espressive e linguistiche più semplici e "popolari", tuttavia la Consulta aveva optato per un documento non troppo tecnico e più discorsivo, ma comunque relativamente complesso al fine di evitare il rischio di banalizzazione. Alcune letture hanno in particolare sottolineato il fatto che il livello di consapevolezza presente nella popolazione rispetto al tema dell'autonomia fosse in realtà piuttosto limitato e questo riducesse la possibilità di comprensione di molte delle questioni al centro del lavoro portato avanti dalla Consulta.

Un secondo elemento individuato fa riferimento alla difficoltà di coinvolgere le scuole e gli studenti, dovuta anche alla collocazione temporale della fase partecipativa, che in buona parte è coincisa con la pausa estiva.

Una ulteriore motivazione addotta ha attribuito la limitata partecipazione alla scarsa attenzione e copertura garantita dalla stampa, soprattutto dal momento in cui – a seguito degli esiti del referendum costituzionale del dicembre 2017 – il significato e la necessità della riforma erano stati ridimensionati.

Ulteriori letture hanno invece proposto una diversa prospettiva, invitando a ridimensionare la gravità del problema, sia osservando come la partecipazione fosse in

realtà già stata garantita dalla rappresentatività delle componenti della Consulta, sia facendo riferimento ad un più ampio e generale *trend* di allontanamento delle persone dalle istanze della politica. Secondo tale prospettiva, infatti, la partecipazione oggi avrebbe luogo solo su istanze estremistiche, oppure laddove ci siano interessi immediati in gioco o rischi di crisi. Secondo alcuni interventi la scarsa partecipazione avrebbe anche potuto essere letta come un indicatore di ampia condivisione del documento elaborato dalla Consulta.

Voci più critiche sono infine emerse da parte dei rappresentanti dell'associazionismo, che già all'avvio dei lavori della Consulta avevano segnalato la richiesta da parte delle associazioni di un maggior coinvolgimento nella fase di progettazione del processo partecipativo, che potesse valorizzare la loro specifica vocazione sul piano delle istanze e delle pratiche partecipative, anche nella previsione di poter poi garantire un supporto diffuso nella fase dedicata all'informazione e alla partecipazione. A questa richiesta la Consulta aveva risposto negativamente, appellandosi alle indicazioni della norma costitutiva, e ciò era stato percepito dalle associazioni come un segnale di chiusura, generando un progressivo disinvestimento nel processo.

## **6. Brevi rilievi conclusivi: due diverse prospettive**

### 6.1 Le criticità

Il riferimento a quanto avvenuto nella relazione con il mondo associativo appare utile al fine di sviluppare una riflessione più approfondita sulle ragioni della scarsa partecipazione. È peraltro utile rilevare la presenza di diverse aspettative rispetto al grado di partecipazione, legate a differenti visioni dei processi partecipativi: nella misura in cui la partecipazione è vista come elemento accessorio e residuale è evidente che la sua assenza non sarà percepita come problematica, se invece la si considera come dimensione rilevante e cruciale, uno scarso livello di partecipazione sarà interpretato come problematico. Collocandosi in questa seconda prospettiva, e facendo riferimento alla ormai ampia letteratura che tratta il tema della partecipazione pubblica e degli strumenti per la sua promozione, è possibile mettere in luce alcuni elementi di criticità del processo partecipativo realizzato e, ancora più a monte, del modo in cui la partecipazione è stata intesa dalla stessa norma costitutiva della Consulta.

Ciò che va prima di tutto sottolineato, infatti, è che la partecipazione non è una pratica sociale che può essere agita “a comando”, ma si tratta invece di un fenomeno

“emergente”. È un processo complesso e delicato, che non può essere gestito in modo meccanico, ma che va preparato e accompagnato con cura, stimolato, valorizzato, coinvolgendo quanto possibile i soggetti che verranno chiamati alla partecipazione nella definizione delle regole del gioco. L'esempio relativo al rapporto intercorso con il mondo associativo rappresenta un caso esemplare della delicatezza e della complessità dei processi partecipativi. La decisione presa dalla Consulta di non incontrare le associazioni nella fase pre-partecipativa per discutere delle modalità del processo di partecipazione, sebbene del tutto legittima a fronte delle indicazioni normative, ha di fatto fortemente indebolito quello che avrebbe potuto essere un canale privilegiato di coinvolgimento della popolazione, vista la disponibilità delle associazioni a farsi mediatrici nel rapporto con i propri soci e con il territorio, in cui sono fortemente radicate. La resistenza della Consulta nei confronti di una maggiore apertura alle istanze di partecipazione provenienti dall'esterno appare peraltro in linea con un più generale atteggiamento di diffidenza, emerso in più occasioni all'interno della Consulta, in particolare da parte della componente politica, ma non solo, nei confronti degli strumenti di partecipazione dei cittadini, visti spesso come canali alternativi alla democrazia rappresentativa, piuttosto che complementari. Una ambivalenza che di fatto permea la stessa norma istitutiva della Consulta e del processo di riforma dello Statuto, che pur impegnandosi a valorizzare la partecipazione, cerca di incanalarla in confini stretti e rigidi, impedendo così al processo partecipativo di dispiegare le sue piene potenzialità. Ciò che è sembrato mancare nella gestione di questo processo, è una cultura specifica della partecipazione e del significato del dialogo tra cittadini ed istituzioni. Eppure buoni esempi anche in Italia non mancavano, si pensi, ad esempio, alle esperienze di Toscana, Emilia Romagna e Piemonte. In un territorio storicamente ricchissimo di esperienze di volontariato e di auto-organizzazione, qualcosa di più si sarebbe potuto osare. L'auspicio è che, anche a prescindere dall'esito del processo di riforma sullo Statuto di autonomia, possano prevalere nel futuro logiche più attente a questo tipo di dimensioni, che possono avere un ruolo importante nel migliorare la qualità della convivenza sociale.

## 6.2 Le possibili obiezioni

A fronte delle perplessità avanzate da alcuni a proposito del limitato e tardivo coinvolgimento della popolazione nella (possibile) riforma dello Statuto regionale, può in primo luogo prospettarsi un'obiezione di carattere strettamente normativo. Come già si è accennato, infatti, il legislatore ha collocato e delimitato cronologicamente a

monte la fase partecipativa. La discrezionalità di cui la Consulta ha potuto avvalersi nella fase attuativa in realtà concerne esclusivamente la tipologia degli strumenti attivabili – nel senso che la lista di quelli enumerati nella normativa poteva essere integrata con l’indicazione di modalità applicative specifiche – mentre non c’era ovviamente alcuno spazio per iniziative *contra legem*.

Inoltre, al di là dell’esiguità quantitativa dei contributi presentati, a nostro giudizio non sarebbe corretto evidenziare soltanto i profili di debolezza del processo partecipativo. È necessario tenere conto, infatti, delle difficoltà correlate allo svolgimento da parte delle istituzioni – a costo limitato e in tempi ristretti – di un’attività di stimolo su temi spesso estremamente tecnici, che è assai arduo veicolare efficacemente presso un’ampia fascia della popolazione potenzialmente interessata. La capillarità dello sforzo profuso nel senso della comunicazione e della diffusione dei contenuti presso i cittadini, pur non avendo sortito il forte interesse da alcuni auspicato a monte, ha però consentito di evitare un gravissimo rischio: la strumentalizzazione dei contenuti del processo partecipativo da parte di gruppi ideologicamente orientati e strutturalmente organizzati sul territorio, che, pur rappresentando frange minoritarie dell’opinione pubblica, proprio in quanto organizzati sono spesso in grado di esprimersi nelle sedi istituzionali in maniera particolarmente “visibile”. Ci pare che, nel processo partecipativo attivato dalla Consulta trentina, tutti coloro che lo desideravano e nutrivano una forte motivazione in tal senso abbiano trovato l’occasione per esprimersi ed essere ascoltati con la dovuta attenzione.

---

## Note

- 1 Questo contributo è frutto della riflessione comune delle autrici; tuttavia, i paragrafi 1., 2., 4. e 6.2 sono stati scritti da Anna Simonati, mentre i paragrafi 3., 5. e 6.1 sono opera di Barbara Poggio.
- 2 V. art. 2, c. 2, lett. *hI*, l.p. n. 1/2016, in cui si precisa che per la composizione del gruppo dei consiglieri provinciali si tiene conto anche della rappresentanza di genere.
- 3 V. art. 2, c. 2, lett. *d*), l.p. n. 1/2016.
- 4 V. art. 2, c. 2, lett. *a*), l.p. n. 1/2016.
- 5 V. art. 2, c. 2, lett. *b*), l.p. n. 1/2016.
- 6 V. art. 2, c. 2, lett. *c*), l.p. n. 1/2016.
- 7 V. art. 2, c. 2, lett. *e*), l.p. n. 1/2016; la conferenza è disciplinata nella l.p. Trento 19 giugno 2008, n. 5.
- 8 V. art. 2, c. 2, lett. *f*), l.p. n. 1/2016.
- 9 V. art. 2, c. 2, lett. *g*), l.p. n. 1/2016.
- 10 V. art. 2, c. 6, l.p. n. 1/2016, ove è previsto, altresì, che questi soggetti possano presentare e illustrare proposte.
- 11 V. art. 2, c. 5, lett. *d*), l.p. n. 1/2016.
- 12 V. nuovamente art. 2, c. 5, lett. *d*), l.p. n. 1/2016.
- 13 V. [www.riformastatuto.tn.it](http://www.riformastatuto.tn.it) (08.02.2018).
- 14 V. art. 5, c. 4, l.p. n. 1/2016.
- 15 Il processo partecipativo, aperto il 13 marzo 2017, si è concluso il 30 settembre: v. [www.riformastatuto.tn.it](http://www.riformastatuto.tn.it) (08.02.2018).
- 16 V. art. 5, c. 2, lett. *a*), l.p. n. 1/2016.
- 17 V. art. 5, c. 2, lett. *b*), l.p. n. 1/2016.
- 18 V. art. 5, c. 2, lett. *c*), l.p. n. 1/2016.
- 19 La norma menziona espressamente la Giunta provinciale, i parlamentari eletti nel territorio trentino, i componenti della Commissione paritetica di cui all'art. 107 dello Statuto regionale vigente: v. art. 5, cc. 2, lett. *d*) ed *e*), l.p. n. 1/2016.
- 20 V. art. 5, c. 2, lett. *e*), l.p. n. 1/2016.
- 21 V. art. 5, c. 2, lett. *f*), l.p. n. 1/2016.
- 22 V. art. 5, c. 2, lett. *g*), l.p. n. 1/2016.
- 23 V. art. 5, c. 3.
- 24 Dati aggiornati al 30 settembre 2017 (fine del processo partecipativo).



Günther Pallaver

## Selbstbestimmung und politische Symbolik

### Self-determination and political symbolism

**Abstract** The Convention of 33 decided by majority to anchor the 'right to self-determination' in the preamble of a future reformed statute of autonomy. Based on the theoretical approach of a 'symbolic performance', the paper tries to analyze the role of symbolism by means of the demand for self-determination. The identity-forming function of this symbolism has an effect of exclusion, as a German-speaking majority has forced its will on an Italian-speaking minority. The formation of identity is therefore ethnic, not social. These ethnic majority decisions have violated three principles: Each preamble reflects the fundamental consensus of a society, which was not given in this case; the principle of consensus, which was compulsory for the work of the Convention of 33, yet was not considered in this case; and the consociational democracy, which forms the basis of South Tyrol's autonomy and which was obliterated by a competitive model of democracy. Ultimately, it is therefore a question of power and ownership: who owns South Tyrol?

## 1. Einleitung

Ein Thema, das im Rahmen des Südtiroler Autonomiekonvents kontrovers diskutiert worden ist, betrifft das Recht auf Selbstbestimmung. Ob es sich denn um ein Recht handelt, darauf wird später noch kurz eingegangen. Im Gegensatz dazu war das Recht auf Selbstbestimmung in der Consulta von Trient kein Thema. Schon daraus wird ersichtlich, dass es zwischen Bozen und Trient unterschiedliche Befindlichkeiten gibt, die aber in den beiden Landtagen mehrheitsfähig sein müssen, soll das Autonomiestatut nach den Regeln von Verfassungsänderungen „nach übereinstimmendem Beschluss des Regionalrates“ (Art. 103 Autonomiestatut) und mit qualifizierter Zustimmung der beiden Häuser des italienischen Parlaments verabschiedet werden (Art. 138 ital. Verfassung). Solch unterschiedliche Befindlichkeiten zwischen Bozen und Trient betreffen aber nicht nur die Frage der Selbstbestimmung, sondern auch die künftige Rolle der Region oder Themen wie Wirtschaft oder Arbeit.<sup>1</sup>

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Debatten im Autonomiekonvent (Konvent der 33 mit Endbericht und Minderheitenberichten, Forum der 100, Open-Space-Veranstaltungen, thematische Workshops). Dabei geht es weniger darum, die unterschiedlichen, vor allem juristischen Argumente im Einzelnen zu analysieren und diese zwischen den Befürwortern, Gegnern und neutralen Beobachtern der Selbstbestimmung zu vergleichen, sondern es geht um eine politische Dimension. Denn, so lautet die These dieses Beitrags, mit der Debatte zum Recht auf Selbstbestimmung ging es in erster Linie um politische Symbolik, mit der sachlich-argumentativ versucht wurde, die Besitzverhältnisse über das Land Südtirol zu definieren. Somit ging es im Sinne von Max Weber darum, Macht auszuüben, indem mit politischer Symbolik der eigene Wille auch gegen Widerstand anderer durchgesetzt wurde, das Land ethnisch zu „besetzen“. Damit wurden drei Grundprinzipien von Südtirols Autonomie in Frage gestellt: erstens, dass ein Land grundsätzlich nicht von einer Gruppe in „Besitz“ genommen werden kann, und damit verbunden zweitens, dass dieser Besitzanspruch andere ausschließt. Drittens wird die Konkordanzdemokratie erodiert, die auf dem Prinzip der maximalen Einbindung aller Sprachgruppen in den politischen Entscheidungsprozess vorsieht. Mit der Frage der Selbstbestimmung wurde deutlich gemacht, dass die drei vom Autonomiestatut offiziell anerkannten Sprachgruppen nicht dieselbe „Besitzwürdigkeit“ besitzen.

## 2. Politische Symbolik

Politische Systeme sind unter anderem durch ihre Steuerungsanstrengungen und durch ihre Steuerungsleistungen gekennzeichnet, die unter die Output-Dimension politischer Systeme fallen. Dabei kann man vier Typen von Steuerungsanstrengungen und Steuerungsleistungen unterscheiden, die als *extractive*, *distributive*, *regulative* und *symbolic performances* bekannt sind (vgl. Almond/Powell 1966, 119–128; 1980).

Die *extractive performance* bezieht sich auf die Mittel, mit denen sich ein politisches System die finanziellen, personellen und sachlichen Ressourcen verschafft, wie etwa Steuern oder die Wehrpflicht, um seine Leistungen im Rahmen der *public policy* erbringen zu können.

Bei der *distributive performance* geht es darum, wie Güter und Dienstleistungen, aber auch Ehrungen und Opportunitätsfenster in einer Gesellschaft zur Verteilung kommen und welche Gruppen in dieser Gesellschaft davon profitieren oder welche davon benachteiligt sind. Als Beispiel kann die Sozialgesetzgebung gelten.

Bei der *regulative performance* geht es um die Reichweite des staatlichen Gestaltungsanspruchs der Gesellschaft gegenüber, um Anreize und/oder Zwangsmaßnahmen, die zur Durchsetzung dieser Ansprüche eingesetzt werden. Das kann beispielsweise den Grad der bürgerlichen Freiheitsrechte in einer Gesellschaft betreffen, oder die Frage, ob die Regulierung des Staates in den Markt eingreift, die Mobilität der Menschen fördert, die berufliche Qualifikation mit determiniert u.a.m.

Jene Dimension, auf die wir uns in diesem Beitrag in erster Linie konzentrieren, ist aber die *symbolic performance*. Damit werden jene identitätsstiftenden, nach außen gerichteten Formen bezeichnet, die verwendet werden, um die Integrationskapazität des politischen Systems zu festigen und zu steigern. Dazu gehören etwa politische Ansprachen und Reden, Appelle an die Werte (z. B. Freiheit, Gemeinschaft, Demokratie, Konfession etc.) und an den Mut (der Nation), militärische Zeremonien, das Hissen von Flaggen, das Abspielen von Hymnen, die Inszenierung und aktualisierte Performance von historischen Ereignissen, historische Rückgriffe etc. (vgl. Birle/Wagner 1996, 117–118).

Wir bringen Eulen nach Athen, wenn wir darauf verweisen, dass Symbole für das nationale Bewusstsein konstitutiv sind. Diese sind vor allem dann erfolversprechend, wenn sie Mystisches, Emotionales mitschwingen lassen (vgl. Edelmann 2005, 1). Und da Politik und die Ausübung von (demokratischer) Macht ein (wenn auch nicht nur) genuin mechanistisches Geschäft ist, kann das Regieren auch als kreativer Prozess angesehen werden. Diese Kreativität äußert sich in der Konstruktion eines Gemeinsamkeitsbewusstseins, zumal die Legitimation des Herrschens,

des Regierens auf Legitimität und Effektivität (vgl. Lipset 1960) gründet, zugleich auf Identifizierung und Zugehörigkeit setzt (Foucault 2010, 271–285).

Dank Aufklärung und Emanzipation kann in demokratischen Systemen nicht mit „externen“ Sanktionen regiert werden. Allerdings sind diese im Laufe des Demokratisierungsprozesses der Gesellschaften durch „interne“ Sanktionen ersetzt worden. Die Folge dieses Transformationsprozesses im Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten ist die demokratische Legitimation der Herrschaft von unten, durch sich selbst regierende Bürger und Bürgerinnen, die sich im Sinne Rousseaus selbst als Herrscher über sich selbst eingesetzt haben (Rousseau 2005). Dadurch erfolgt die Steuerung der Politik nicht mehr durch externe, sondern durch interne Selbstsanktionen der Individuen. Um mit Foucault zu sprechen, bedeutet modernes Regieren heute, die Steuerung von sich selbst steuernden Individuen (Foucault 2010, 146–203). Die identifizierende Zugehörigkeit ist in diesem Kontext die Grundlage für jedes moderne Regieren.

In modernen Gesellschaften werden die Zugehörigkeitsstrukturen der Individuen immer komplexer (Durkheim 1984) und zeichnen sich durch eine identitäre Mehrdimensionalität aus. Zur Herstellung, Konsolidierung und Steigerung solcher identitärer Mehrdimensionalität der Zugehörigkeit setzt jede Herrschaft Symbole ein, die es erlauben, Komplexität zu verdichten und zu reduzieren. Dazu gehört auch das Gefühl der „nationalen“ Zugehörigkeit.

Trotz der identitären Mehrdimensionalität der Bürger und Bürgerinnen wird das Narrativ der nationalen Zugehörigkeit durch aussagestarke Symbole begründet und gefestigt und trägt dazu bei, mit dem Gefühl der Zugehörigkeit andere Bindungen und Dimensionen der Zugehörigkeit zu überlagern. Die Rolle der Symbole bei der Konstruktion des Gefühls der nationalen Zugehörigkeit bleibt in jedem Falle bedeutsam.

Die Zugehörigkeit bzw. die gesellschaftliche Identität kann doppelt bestimmt sein, nämlich sozial und ethnisch. Die soziale Identität ist ein soziostrukturelles Ergebnis und hängt ab von Bildung, Einkommen, Beschäftigung usw. (vgl. Baur 2000, 331–367). Es handelt sich hier um eine pluralistische Dimension der Identität und ist einschließend, weil die identitären Grenzen offen sind. Die ethnische Identität ist hingegen weit stärker selbstreferentiell, auf die eigene (ethnische) Gruppe konzentriert und dadurch ausschließend.

### 3. Der Diskurs über die Selbstbestimmung

Das Thema Selbstbestimmung wurde in den verschiedenen Foren des Autonomiekonvents diskutiert. Die entsprechenden Unterlagen finden sich auf der Webseite des Autonomiekonvents ([www.konvent.bz.it](http://www.konvent.bz.it)). Die Diskussionen verliefen im Wesentlichen auf vier Ebenen, die in der Regel Pro- und Contra-Argumente aufweisen und längs dieser Dichotomie großteils ethnisch zugeordnet waren.

#### 3.1 Zuständigkeit

a. *Gegner*: Vor allem im Konvent der 33 ging es eingangs um die Frage, ob dieser für eine Debatte zur Selbstbestimmung überhaupt zuständig sei. Die Skeptiker und Gegner beriefen sich auf das Landesgesetz „Einsetzung eines Konvents für die Überarbeitung des Autonomiestatuts für Trentino-Südtirol“ (Landesgesetz 2015). Das Gesetz besagt in Art. 1, Absatz 1, es sei das Ziel, „einen Entwurf betreffend sowohl die institutionellen Anpassungen als auch die erforderlichen Ergänzungen des Autonomiestatuts zu prüfen, zu diskutieren und diesen dem Südtiroler Landtag vorzulegen.“ Die Weiterentwicklung des Autonomiestatuts, so wurde im Wesentlichen argumentiert, schließe die Debatte über die Selbstbestimmung aus, zumal Autonomie und Selbstbestimmung (im Sinne der Sezession) im Widerspruch stünden. Außerdem stehe dies in offensichtlichem Widerspruch zum institutionellen Zweck des Autonomiekonvents und es fehle die systematische Kohärenz des Rechtsrahmens.

b. *Befürworter*. Die Befürworter der Debatte zur Selbstbestimmung argumentierten dagegen, dass sich im Laufe der Diskussion fünf Makrothemen herauskristallisiert hätten, darunter auch das Thema Selbstbestimmung, das auch im Forum der 100 und in den Open-Space-Veranstaltungen diskutiert worden sei. Die Debatte über die Autonomie könne die Diskussion über die Selbstbestimmung nicht ausschließen. Zudem sei die Debatte darüber ein ereignisoffener demokratischer Prozess, der die Möglichkeit biete, über den *status quo* hinauszugehen.

#### 3.2 Juristische Argumente

a. *Befürworter*: Die Befürworter verwiesen auf das Recht auf Selbstbestimmung, das als demokratisches Grundrecht zu verstehen sei und laut Art. 1 des Statuts der Vereinten Nationen, Art. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische

Rechte und Art. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte völkerrechtlich begründet sei, und die alle von Italien ratifiziert worden seien. Kraft des völkerrechtlichen anerkannten Rechts auf Selbstbestimmung könne Südtirol frei über den politischen Status und seine sozio-ökonomische sowie kulturelle Entwicklung bestimmen.

b. *Gegner*: Die Gegner und Skeptiker der Selbstbestimmung verwiesen darauf, dass die UNO-Charta das Recht auf Selbstbestimmung nur anerkennt, wenn ein Volk daran gehindert werde „in Freiheit seine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten und über den eigenen politischen Status zu entscheiden.“ Dies treffe auf Südtirol nicht zu. Ein anderes Argument betraf das Gruber-De-Gasperi-Abkommen von 1946. Der Hinweis auf das Selbstbestimmungsrecht käme einer Leugnung des darin verankerten Autonomiekonzepts gleich. Ein zusätzliches Argument betraf den Begriff des „Volkes“ als Träger des Rechts auf Selbstbestimmung. Die Einstufung als „Volk“ im Hinblick auf das Selbstbestimmungsrecht erweise sich als alternativ zur Einstufung als „nationale Minderheit“ für die Zwecke der Inanspruchnahme der Sonderautonomie, die durch das Gruber-De-Gasperi-Abkommen, durch die italienische Verfassung und durch das Rahmenübereinkommen abgesichert werde.

### 3.3 Politische Argumente

a. *Befürworter*: Die Befürworter der Selbstbestimmung verwiesen auf erfolgreiche Initiativen zur Selbstbestimmung oder auf dem Weg zur Selbstbestimmung in Europa wie in Schottland, Katalonien, Montenegro, Island oder im schweizerischen Jura. Dass Kleinststaaten überlebensfähig seien bewiese einmal mehr das Fürstentum Liechtenstein. In diesem Kontext wird die Autonomie Südtirols lediglich als Zwischenlösung angesehen, zumal die ständigen staatlichen Interferenzen in Südtiroler Kompetenzen (wie etwa durch den Verfassungsgerichtshof) nur durch eine Trennung von Italien behoben werden könne. Dies gelte auch, um dem wirtschaftlichen Niedergang Italiens zu entgehen. Außerdem könne lediglich die völlige Souveränität das Land Südtirol vor der Zuwanderung schützen und den Bestand der sprachlichen und kulturellen Minderheiten absichern, den Einfluss des Italienischen zurückdrängen. Dem Assimilierungsdruck könne man nicht ewig standhalten. Außerdem bekäme das Land eine bürgernahe Verwaltung.

b. *Gegner*: Die Gegner und Skeptiker argumentierten damit, dass die Autonomie die Selbstbestimmung im Sinne der internen Selbstbestimmung bereits verwirklicht

habe. Ganz abgesehen davon, dass das Konzept der Selbstbestimmung im Sinne einer Sezession unbestimmt sei. Es gehe also eher darum, die Autonomie auszubauen. Eine Volksabstimmung sei utopisch und würde die Autonomie schwächen. Außerdem wurde vor der Gefahr einer ethnischen Frontenbildung sowie vor isolationistischen Tendenzen gewarnt. Zu viele Fragen seien unbeantwortet, etwa jene, ob Südtirol überhaupt in der Lage wäre, sich als eigenständiger Staat zu verwirklichen. Außerdem sei das Verhältnis zur EU nicht geklärt.

### 3.4 Zielsetzung

*a. Befürworter:* Die Selbstbestimmung eröffne vier Möglichkeiten: Die Rückkehr zu Österreich, die Errichtung eines souveränen Freistaates, die Angliederung an einen anderen Staat oder die Beibehaltung des *status quo*. Einige postulieren einen selbstständigen Bundesstaat mit den historischen Gebieten Tirols und (eventuell) Vorarlbergs. Der Freistaat sollte (nur) Europa unterstellt sein. Mit der Souveränität wäre eine Reihe bislang nicht gewährter Rechte verbunden: Das Münzrecht, eine selbstständige Außenpolitik und dabei die einheitliche Bezeichnung des Landes im Außenverhältnis, die Beflaggung, eigene Briefmarken, ein Südtiroler Internetsuffix und eine eigenständige Toponomastik.

*b. Gegner:* Die Gegner argumentieren, dass die Autonomie durch die innere Selbstbestimmung bereits verwirklicht sei und dass die Autonomie höchstens noch zur Vollautonomie ausgebaut werden könne.

### 3.5 Verfahren

Bei der Frage des Verfahrens verschwimmen die Pro- und Contra-Positionen und verlagern sich auf unterschiedliche Argumentationsmuster, die vom Ethnos oder vom Demos bestimmt sind. Davon ausgehend speist sich das Verfahren in der Argumentation der Beteiligten aus zwei Quellen. Für jene, die von der Selbstbestimmung als einem Recht ausgehen, ist die Abhaltung eines Referendums Emanation des Grundrechtes auf Selbstbestimmung. Diese Gruppe vertritt das Prinzip des Ethnos. Die andere Gruppe sieht die Selbstbestimmung als Ausdruck der direkten Demokratie, wonach jedes Volk das Recht habe, über das eigene Schicksal selbst zu bestimmen. Danach handelt es sich um ein inklusivistisches, partizipativ-direktdemokratisches Verfahren zur Umsetzung der Selbstbestimmung, nicht in Berufung auf das

Völkerrecht, sondern als demokratisches Grundrecht. Territoriale Selbstbestimmung wird als Element der Neuordnung Europas mit der Überwindung der Nationalstaaten angesehen, das eine gewollte Einheit von Verbundenheit und Vielgestaltigkeit zur Grundlage hat und im Rahmen eines Projektes der Föderalisierung von Territorien erfolgen muss, die eine geographische, kulturelle, geschichtliche Zusammengehörigkeit besitzen. Diese Gruppe vertritt das Prinzip des Demos.

Das Verfahren zur Selbstbestimmung wird grundsätzlich als ergebnisoffener, demokratischer Prozess angesehen, der von einer Diskussionsgruppe zweistufig angesetzt werden müsste: In einer ersten Abstimmung entscheidet die Bevölkerung darüber, ob ein Verfahren zur Änderung des völkerrechtlichen Status eingeleitet werden soll oder nicht. Die Bevölkerung wird umfassend informiert. Eine zweite Abstimmung soll über den zukünftigen völkerrechtlichen Status entscheiden. Entscheidet sich bei der ersten Abstimmung die Wahlbevölkerung mehrheitlich gegen die Einleitung des Verfahrens zur Änderung des völkerrechtlichen Status, wird das Verfahren beendet. Eine neuerliche Einleitung des Verfahrens ist damit aber nicht ausgeschlossen. Möglich wäre auch eine internationale Konferenz auf neutralem Boden, die über die politisch-territoriale Zukunft Südtirols beraten solle. Mehrheitlich verbreitet ist die Auffassung, dass alle drei Sprachgruppen in diesen Entscheidungsprozess miteinbezogen werden sollen.

#### **4. Die Problematik der Selbstbestimmung**

Der Große Krieg (1914–1918) hat den nachfolgenden Generationen ein belastendes Erbe ungelöster Konflikte hinterlassen, die sehr bald wieder explodierten und in Gewalt münden sollten. Die Totalitarismen wären ohne den Ersten Weltkrieg nur schwer denkbar, Bevölkerungstransfers, Bevölkerungsaustausch und ethnische Säuberungen fanden vor, während und vor allem nach dem Ersten Weltkrieg (und leider auch nach dem Zweiten Weltkrieg) statt, die „Neuordnung Europas“, wie sie von den Siegermächten konzipiert worden war, sollte sich schon bald als Bumerang herausstellen.

Ein solches Erbe ist auch das Prinzip der Selbstbestimmung (Fisch 2010), das seit dem Ersten Weltkrieg eines der erfolgreichsten politischen Schlagworte des 20. Jahrhunderts geworden ist (Pelinka 2010). Dabei kann der Grundgedanke des Rechts auf Selbstbestimmung nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Was aber in jedem Falle hinterfragt werden muss, das sind die Inhalte, die hinter dem Slogan der Selbstbestimmung stecken, sowie die Notwendigkeit zu deren Konzeptualisierung.



Begrifflich unscharf, weckte und weckt die Selbstbestimmung bei vielen große Hoffnungen, die aber in der Praxis in den meisten Fällen nicht eingelöst werden konnten (und werden können). Ab Mitte des 19. Jahrhunderts verdichteten sich die Diskussionen zu diesem Thema, Lenin (1870–1924) erkannte die Sprengkraft der Selbstbestimmung (Lenin 1916), aber den Durchbruch verdankt das Konzept in erster Linie dem amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson (1856–1924). Wilson hatte in Hinblick auf die Nachkriegsordnung in seinem 14-Punkte-Programm vom Jänner 1918 unter anderen festgelegt: „A readjustment of the frontiers of Italy should be effected along clearly recognizable lines of nationality“ (Yale Law School 2014).<sup>2</sup>

Die von Wilson festgesetzten Leitlinien der neuen Friedensordnung sollten aber bereits bei den Pariser Friedensverhandlungen 1919 versagen (vgl. MacMillan 2003), zumal die staatliche Neuordnung nach genau erkennbaren ethnischen Abgrenzungen ein hehrer Anspruch war, aus machtpolitischen Gründen aber meist nicht zur Anwendung kam, wie im Fall Südtirol.

Jenseits von machtpolitischen Faktoren gab es aber auch nur sehr wenige Eindeutigkeiten rund um das Recht auf Selbstbestimmung. Das „äußere Selbstbestimmungsrecht“, verstanden als Recht eines Staates auf Schutz seiner Souveränität, ist im Wesentlichen universell anerkannt. Die breiteste Zustimmung findet aber das „koloniale“ Selbstbestimmungsrecht (vgl. die UNO-Resolutionen 1514 vom 14.12.1960 sowie 1541 vom 15.12.1960). Da die Kolonien als Teil des Mutterlandes angesehen wurden, wurde der Vorgang der Entkolonisierung als Sezession, der Abspaltung angesehen. Allerdings wird unter Sezession nicht dieser Vorgang verstanden, sondern die Abtrennung eines Teilgebietes vom Gesamtstaat.

Da die Staatengemeinschaft kein Club von Selbstmördern ist, die Staaten aber zugleich Träger des Völkerrechts sind, würde die allgemeine Anerkennung des Rechts auf Sezession jenseits des kolonialen Kontextes zu deren Grabstätte werden. Deshalb wird das Recht auf Sezession von der Staatengemeinschaft nicht anerkannt. Nicht einmal die Sezession als Notwehrrecht ist anerkannt. Ganz abgesehen davon, dass bei Anerkennung des Rechts auf Sezession nach Schätzungen zwischen 1.500 und 3.000 Staaten entstehen könnten (vgl. Hilpold 2008, 122; Hilpold 2009). Das bedeutet nicht, dass Sezession verboten ist, wie etwa die Trennung zwischen Tschechen und Slowaken belegt. Und es bedeutet auch nicht, dass es zu keinen faktischen Sezessionen kommt, auch wenn sie völkerrechtlich nicht gedeckt sind (Hilpold 2008, 137), wie etwa der Fall Kosovo zeigt, oder dass – im Einvernehmen aller Akteure – Abstimmungen über die eigene Staatszugehörigkeit möglich sind, wie dies in Quebec (Kanada) oder in Schottland (Großbritannien) der Fall war.

Wie bekannt, wurde der Südtiroler Bevölkerung nach dem Ersten Weltkrieg das Recht auf Selbstbestimmung verwehrt. Vor allem aus internationalen Gründen (beginnender Kalter Krieg, Westbindung Italiens usw.) beschlossen die Siegermächte, Südtirol auch nach 1945 bei Italien zu belassen. Auf Drängen der Siegermächte wurde aber bei den Friedensverhandlungen in Paris im September 1946 das sog. Gruber-De-Gasperi-Abkommen unterzeichnet, auch als Pariser Vertrag bekannt, ein bilaterales Abkommen zwischen Italien und Österreich, das der deutschsprachigen Minderheit (im Wege der Interpretation später auch der ladinischen Minderheit) eine territoriale Autonomie sowie eine Reihe von Rechten und Schutzmechanismen einräumte (Steininger 2006; Gehler 1996).

Der Vertrag war deshalb möglich geworden, weil alle am Abschluss involvierten Akteure kompromissbereit gewesen waren.

1. Österreich verzichtete auf die territoriale Rückkehr Südtirols in den eigenen Staatsverband. Dafür erhielt Österreich gegenüber Italien das Recht als Schutzmacht für die deutsch- und ladinischsprachige Minderheit aufzutreten.

2. Italien verzichtete auf einen Teil seiner staatlichen Souveränität, was das Gebiet der Provinz Bozen betrifft. Dadurch war Italien in seiner Handhabung gegenüber der Südtiroler Minderheit nicht mehr frei, nach eigenem Gutdünken zu handeln, wenn es um deren Grundrechte als Minderheit ging.

3. Südtirol verzichtete de facto auf die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts.

Auf den Punkt gebracht: Alle Akteure verzichteten auf territoriale Forderungen. Aber die Spielregeln hatten sich im Vergleich zu 1920 grundlegend geändert, als Südtirol von Italien gegen den Willen seiner Bevölkerung und ohne rechtlichen Minderheitenschutz formalrechtlich annektiert worden war.

Die ethnische Minderheit hatte sich für die interne, somit für die territoriale Autonomie, nicht für die externe Selbstbestimmung entschieden. Trotz anfänglicher Schwierigkeiten und Konflikte bei der Umsetzung der zugesagten Minderheitenrechte und der territorialen Selbstverwaltung bis hin zu UNO-Resolutionen und Terroranschlägen zu Beginn der 1960er-Jahre (Peterlini 2005) gilt heute die Autonomie Südtirols als Modell, wie ein ethnischer Konflikt erfolgreich gelöst werden kann.

Mit Unterzeichnung des Pariser Vertrages verstummte die Forderung nach Selbstbestimmung. Aber von Zeit zu Zeit und abhängig von politischen Rahmenbedingungen wurde die Forderung danach entweder von minoritären Gruppierungen immer wieder aufgegriffen oder der Anspruch wurde funktional eingesetzt, um damit als Druckmittel für Autonomieforderungen zu dienen.

Die Arbeitsgruppe für Selbstbestimmung, in der Vertreter aller relevanten Parteien und Verbände organisiert sind, die das „Los von Italien“ verfolgen, argumen-

tiert vor allem mit dem Recht auf Abstimmung, mit Argumenten der Politik, der Wirtschaft und der ausstehenden Reformen.

1. Politische Argumente: Die Autonomie gewährleistet keine dauerhafte Lösung für das sprachlich-kulturelle Überleben der Südtiroler in einem fremdnationalen Staat. Die Säulen der Autonomie werden immer häufiger in Frage gestellt und von Rom torpediert. Die Assimilierung schreitet voran und gefährdet den Erhalt der sprachlich-kulturellen Identität. Der Zuzug von Ausländern nach Südtirol bedeutet, dass der prozentuelle Anteil der deutsch- und ladinischsprachigen Südtiroler immer weiter zurückgedrängt wird.

2. Wirtschaftliche Argumente: Der Niedergang Italiens schreitet voran. Alle wichtigen Daten und Indikatoren zeigen, dass Italien in die Drittklassigkeit absinkt: Die Schulden Italiens sind höher als seine jährliche Wirtschaftsleistung, die Wettbewerbsfähigkeit Italiens vermindert sich immer mehr, die Kaufkraft der Bürger nimmt ab. Südtirol wird mit diesem Abwärtstrend mit nach unten gezogen. Die Kinder in Südtirol werden für die italienische Misswirtschaft zahlen müssen.

3. Reformen: Die vielen Reformankündigungen haben sich nicht bewahrheitet. Im Vergleich mit anderen Ländern der Europäischen Union nimmt Italien unter den

**Tab. 1: Ergebnis der autonomistischen und sezessionistischen Parteien bei den Landtagswahlen 2013**

Parteien		Autonomie		Sezession	
	Ethnische Zuordnung	%	Mandate	%	Mandate
Südtiroler Volkspartei	deutsch	45,7	17		
Die Freiheitlichen	deutsch			17,9	6
Verdi/Grüne/Vërc-Sel	interethnisch	8,7	3		
Süd-Tiroler Freiheit	deutsch			7,2	3
Partito Democratico/ Demokratische Partei	italienisch	6,7	2		
Forza Alto Adige – Lega Nord – Team Autonomie	italienisch	2,5	1		
Movimento Cinque Stelle	italienisch	2,5	1		
Bündnis BürgerUnion – Ladins Dolomites–Wir Südtiroler	deutsch/ ladinisch			2,1	1
L'Alto Adige nel cuore	italienisch	2,1	1		
<b>Summe</b>		<b>68,2</b>	<b>25</b>	<b>27,2</b>	<b>10</b>

Quelle: Südtiroler Landesregierung 2017, 100. Die fehlenden Prozentsätze auf 100 gehen auf jene Parteien zurück, welche die Wahl in den Landtag nicht geschafft haben.

reformfreudigen Staaten einen Platz auf den letzten Rängen ein. Das betrifft unter anderem das Informationssystem, die Innovation, die Liberalisierung, die Finanzdienstleistungen, das wirtschaftliche Umfeld, den sozialen Frieden und die nachhaltige Entwicklung. Südtirol ist von dieser Reform-Resistenz Italiens negativ betroffen (Die Arbeitsgruppe für Selbstbestimmung 2009).

Als 1973, ein Jahr nach Verabschiedung des Zweiten Autonomiestatuts, die Landtagswahlen abgehalten wurden, befanden sich unter den in den Südtiroler Landtag gewählten Parteien lediglich der neofaschistische MSI mit 4,0 Prozent und einem Mandat (auf 34), der eine antiautonomistische Haltung einnahm. Bei den Landtagswahlen 2013 hat sich dieses Bild stark geändert. Den Autonomieparteien mit 68 Prozent (SVP, Partito Democratico, Grüne, Movimento 5 Stelle, Team Autonomie, L'Alto Adige nel cuore) stehen die secessionistischen Parteien mit 27 Prozent gegenüber.

Während sich unter den secessionistischen Parteien naheliegender Weise nur deutschsprachige Parteien befinden, finden wir unter den autonomistischen Parteien zwei deutschsprachige, vier italienischsprachige und eine interethnische Partei. Eine Reihe von Umfragen belegt, dass trotz des in den letzten Dekaden zugenommenen öffentlichen Diskurses über die Selbstbestimmung sich die Bevölkerung eher zurückhaltend und abwartend verhält (Pallaver 2013).

## 5. Wem gehört das Land?

Die Debatte in den verschiedenen Plattformen zur Autonomiereform kann aus unterschiedlichen Perspektiven gelesen werden. Es gibt die (völker)rechtlichen Argumente, die politischen Argumente, die Argumente der (direkten) Demokratie. Hinter diesen Argumenten gibt es aber die versteckten Argumente, die verhüllt vorgetragen, nicht direkt ausgesprochen werden, aber in ihren Wirkungen einschneidend sein können. Es handelt sich, wie in Abschnitt 2 über symbolische Politik dargelegt, um die Dimension der *symbolic performance*, also um Symbole, die identitätsstiftend wirken sollen, um die Integrationskapazität des politischen Systems zu festigen und zu steigern.

Es muss vorausgeschickt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter aus der Zivilgesellschaft und der Verbände/Vereine überproportional aus einem gesellschaftlichen Segment gekommen sind, die das Thema Selbstbestimmung gegenüber der Autonomie als prioritär angesehen haben. Bei der Debatte über die Selbstbestimmung gab es denn auch in erster Linie nicht einen sozialen Diskurs, der ein-

schließend wirkt, sondern einen ethnischen Diskurs, der ausschließend wirkt. Darüber kann auch nicht die Forderung hinwegtäuschen, dass immer wieder davon gesprochen wurde, bei einer Volksabstimmung alle drei Sprachgruppen miteinzubeziehen. Denn in kaum einer Wortmeldung ging es darum, das Ergebnis von der Mehrheit innerhalb der jeweiligen drei Sprachgruppen abhängig zu machen, wie dies im Rahmen der Diskussionen über die Direkte Demokratie in Südtirol immer wieder eingebracht wird (vgl. Alber/Palermo 2010).

Blicken wir nun auf die symbolische Performance: Der größte Erfolg war der mehrheitliche Beschluss, das Recht auf Selbstbestimmung in der Präambel aufzunehmen. Vorgeschlagen wird eine Präambel, in der:

- ein Hinweis auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker wie es in Art. 1 des Statuts der Vereinten Nationen, von der italienischen Republik ratifiziert und zur Durchführung gebracht mit Gesetz Nr. 848 vom 17. August 1957;
- Art. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und Art. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, von der italienischen Republik ratifiziert und zur Durchführung gebracht mit Gesetz Nr. 881 vom 25. Oktober 1977, enthalten ist (Autonomiekonvent 2017, 14).

Die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in die Präambel ist gegen den Willen der Italienerinnen und Italiener im Konvent der 33 angenommen worden. Dadurch ist der Konvent der 33 ausschließend vorgegangen. Die deutschsprachigen Vertreterinnen und Vertreter, die für diesen Passus in der Präambel stimmen, die Italienerinnen und Italiener, die dagegen stimmen. Dabei wäre die Berufung auf das Recht auf Selbstbestimmung nicht zwingend notwendig gewesen. Wenn das Selbstbestimmungsrecht von jenen, die darauf bestanden haben, dieses in die Präambel aufzunehmen, als Grundrecht angesehen wird, dann existiert dieses unabhängig davon, ob es in einer Präambel vorkommt oder nicht. Das Beharren auf der Selbstbestimmung ist aber auch aus der Sichtweise des Verfassungsverfahrens kontraproduktiv. Der Reformentwurf des Autonomiestatuts muss nicht nur durch den Südtiroler Landtag, sondern auch durch den Regionalrat und durch das italienische Parlament. Man kann somit davon ausgehen, dass im besten Falle, wenn nicht schon im Regionalrat, die Verankerung des Selbstbestimmungsrechts in der Präambel definitiv im Parlament scheitern wird.

Die Mehrheit im Konvent der 33 hat damit drei Prinzipien verletzt, auf denen die Autonomie Südtirols aufbaut. i. Eine Präambel gibt grundsätzlich den Grundkonsens einer Gesellschaft wieder. Dieser Konsens ist zu diesem Thema unter den Sprachgruppen nicht gegeben. ii. Das „Landesgesetz zur Einsetzung eines Konvents für die Überarbeitung des Autonomiestatuts für Trentino-Südtirol“ (Landesgesetz

2015) sieht in Art. 1, Absatz 2 vor, dass der Konvent „nach dem Konsensprinzip“ arbeitet. Mit der Entscheidung einer deutschsprachigen Mehrheit gegen eine italienischsprachige Minderheit des Konvents der 33 ist dieses Prinzip verletzt worden. iii. Südtirols Autonomie beruht auf den Prinzipien der Konkordanzdemokratie, in der das Mehrheitsprinzip gegenüber dem Konsensprinzip stark relativiert ist (Pallaver 2016). Mit der Mehrheitsentscheidung ist das Prinzip der Konkordanzdemokratie verlassen worden.

Im Konvent der 33 wurde in erster Linie mit formalrechtlichen Gründen für die Verankerung des Rechts auf Selbstbestimmung in der Präambel argumentiert. Als auch von Italien anerkanntes Grundrecht, so die Mehrheit, kann niemand dagegen sein. In den Diskussionsforen zur Reform des Autonomiestatuts, in denen die Zivilgesellschaft und die Vereine/Verbände beteiligt waren, kam aber die eigentliche Motivenlage zum Ausdruck. Als Folge einer erfolgreichen Durchsetzung des Rechts auf Selbstbestimmung wären mit der neuen Souveränität eine Reihe bislang nicht gewährter Rechte verbunden: Das Münzrecht, eine selbständige Außenpolitik und dabei die einheitliche Bezeichnung des Landes im Außenverhältnis, die Beflaggung, eigene Briefmarken, ein Südtiroler Internetsuffix und eine eigenständige Toponomastik (Autonomiekonvent 2016, Punkt 12).

Diese Zukunftsvision weist auf klare Ziele: Südtirol sollte sich als souveräner Staat konstituieren, sich also nicht Österreich anschließen. Offensichtlich sollte Südtirol nicht Mitglied der EU werden, wenn auf das eigene Münzrecht verwiesen wird. Mit dem Münzrecht wird aber die Liste der staatlichen, souveränen Symbole eingeleitet. Die einheitliche Bezeichnung des Landes wäre wahrscheinlich Südtirol und nicht mehr Autonome Provinz Bozen oder Alto Adige. Einheitlich wäre auch die Beflaggung, die (Süd)Tiroler Fahne ohne paralleles Hissen auch der italienischen Flagge, eigene Briefmarken als Ausdruck der Souveränität. Ein souveränes Internetsuffix würde das it-Suffix ersetzen und damit eine heute die Mediengesellschaft durchdringende Symbolik der Präsenz Italiens in Südtirol beseitigen. Und wenn im gleichen Atemzug von einer eigenständigen Toponomastik gesprochen wird, so bedeutet dies in der Intention der Zielsetzung die Beseitigung der nicht historisch gewachsenen italienischen Toponomastik.

Mit dieser Symbolik soll die Deutungshoheit über das Land definitiv zurückerobert werden. Wem gehört das Land? Den deutschsprachigen (ladinischsprachigen) Südtirolerinnen und Südtirolern, Südtirol ist „deutsch“.

## 6. Resümee

Symbolik ist immer mit Macht verbunden (vgl. Edelmann 2005), wer die Symbolik bestimmt und inhaltlich besetzt, übt Macht im Sinne von Max Weber aus, verstanden als Durchsetzung des eigenen Willens auch gegen den Widerstand anderer (Weber 1980, 28). Die Debatte rund um das Recht auf Selbstbestimmung ist eine Stellvertreterdebatte, wem das Land gehört, wer dazugehört und wer nicht dazugehört. Identität wird ethnisch, nicht sozial definiert und dadurch die Demarkationslinie zwischen „drinnen“ und „draußen“ ethnisch gezogen. Die Verankerung des „Rechts auf Selbstbestimmung“ in der Präambel ist die Antithese der erfolgreichen Autonomiepoltik. Die Autonomiepoltik schließt alle mit ein und beruht auf dem Grundkonsens der Sprachgruppen. Die Selbstbestimmung beruht nicht auf dem Grundkonsens aller Sprachgruppen und schließt damit aus.

---

## Anmerkungen

1 Vgl. die Beiträge von Sara Parolari und Michele Buonerba in diesem Band.

2 Aufschlussreich ist außerdem der zweite Absatz seiner Erklärung:

We entered this war because violations of right had occurred which touched us to the quick and made the life of our own people impossible unless they were corrected and the world secure once for all against their recurrence. What we demand in this war, therefore, is nothing peculiar to ourselves. It is that the world be made fit and safe to live in; and particularly that it be made safe for every peace-loving nation which, like our own, wishes to live its own life, determine its own institutions, be assured of justice and fair dealing by the other peoples of the world as against force and selfish aggression. All the peoples of the world are in effect partners in this interest, and for our own part we see very clearly that unless justice be done to others it will not be done to us. The programme of the world's peace, therefore, is our programme (...) (Yale Law School 2014).

---

## Literaturverzeichnis

- Alber, Elisabeth/Palermo, Francesco (2010), *Democrazia diretta e diritti delle minoranze*, in: Pallaver, Günther (Hg.), *Politika10. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuer de pulitica*, Bozen: Raetia, 223–241
- Almond, Gabriel A./Powell, G. Bingham (1966), *Comparative Politics: A Development Approach*, Boston: Little, Brown & Company
- Almond, Gabriel A./Powell, G. Bingham (1980) (Hg.), *Comparative Politics Today. A World View*, Boston: Little, Brown
- Arbeitsgruppe für Selbstbestimmung (2009): *Süd-Tirol. Die gestohlene Zukunft*, Meran: Hauger-Fritz (Broschüre)
- Autonomiekonvent (2016), *Open Space Ergebnisse. So denkt Südtirol* (13.3.2016), Bozen: Südtiroler Landtag, [www.konvent.bz.it/de/files/openspace.html](http://www.konvent.bz.it/de/files/openspace.html) (7.3.2018)
- Autonomiekonvent (2017), *Vorschläge zur Überarbeitung des Autonomiestatuts. Konvent der 33* (22.9.2017), Bozen: Südtiroler Landtag, [www.konvent.bz.it/de/files.html](http://www.konvent.bz.it/de/files.html) (7.3.2018)
- Baur, Siegfried (2000), *Die Tücken der Nähe. Kommunikation und Kooperation in Mehrheits-/Minderheitensituationen*, Meran: Alpha&Beta
- Birle, Peter/Wagner, Christoph (1996), *Vergleichende Politikwissenschaft: Analyse und Vergleich politischer Systeme*, in: Mols, Manfred/Lauth, Hans-Joachim/Wagner, Christian (Hg.), *Politikwissenschaft: Eine Einführung*, Paderborn/München/Wien/Zürich: Schöningh, 102–135
- Durkheim, Emile (1984), *The Division of Labor in Society*, New York: Free Press
- Edelmann, Murray (2005), *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns*, Frankfurt: Campus



- Fisch, Jörg (2010), *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Domestizierung einer Illusion*, München: C. H. Beck
- Foucault, Michel (2010), *Kritik des Regierens*, Berlin: Suhrkamp
- Gehler, Michael (1996), *Verspielte Selbstbestimmung? Die Südtirolfrage 1945/46 in US-Geheimdienstberichten und österreichischen Akten. Eine Dokumentation (Schlern-Schriften 301)*, Innsbruck: Universitätsverlag Wagner
- Hilpold, Peter (2008), *Die Sezession – zum Versuch der Verrechtlichung eines faktischen Phänomens*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 63, 117–141
- Hilpold, Peter (2009), *The Right of Self-Determination: Approaching an Elusive Concept through a Historic Iconography*, in: *Austrian Review of International and European Law*, 11, 23–48
- Landesgesetz (2015), *Landesgesetz vom 23. April 2015, Nr. 3. Einsetzung eines Konvents für die Überarbeitung des Autonomiestatuts für Trentino-Südtirol*, [http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/201949/landesgesetz\\_vom\\_23\\_april\\_2015\\_nr\\_3.aspx?view=1](http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/201949/landesgesetz_vom_23_april_2015_nr_3.aspx?view=1) (1.3.2018)
- Lenin, Wladimir Iljitsch (1916), *Die sozialistische Revolution und das Selbstbestimmungsrecht der Nationen*, [www.mlwerke.de/le/le22/le22\\_144.htm](http://www.mlwerke.de/le/le22/le22_144.htm) (7.3.2018)
- Lipset, Seymour Martin (1960), *Political Man*, Garden City/New York: Doubleday & Company
- MacMillan, Margaret (2003), *Paris 1919. Six Months that Changed the World*, New York: Random House
- 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
- Pallaver, Günther (2016), *Das politische System Südtirols: Komplexe Machtteilung und ethnische Einflussphären*, in: *Atz, Hermann/Haller, Max/Pallaver, Günther (Hg.), Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 61–80
- Pelinka, Anton (2010), *Selbstbestimmung! Ja, aber...*, in: *Pallaver, Günther (Hg.), Politika10. Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuer de pulitica (Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/Südtiroler Società per Scienza Pulitica)*, Bozen: Edition Raetia, 277–292
- Peterlini, Hans Karl (2005), *Südtiroler Bombenjahre. Von Blut und Tränen zum Happy End?*, Bozen: Edition Raetia
- Rousseau, Jean Jacques (2005), *der Gesellschaftsvertrag oder die Grundsätze des Staatsrechtes*, Frankfurt/M.: Fischer-Taschenbuch-Verlag
- Steininger, Rolf (2006), *Autonomie oder Selbstbestimmung? Die Südtirolfrage 1945/46 und das Gruber-De Gasperi-Abkommen*, Innsbruck-Wien-Bozen: Studienverlag
- Südtiroler Landesregierung (2017) (Hg.), *Das Südtirol-Handbuch*, Bozen: o.V.
- Weber, Max (1980), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß einer verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr
- Yale Law School (2014): *President Woodrow Wilson's Fourteen Points*, [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/wilson14.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp) (18.7.2014)





Sara Parolari

## Il futuro dell'ente regionale come chiave di volta della riforma dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol

### The future of the region as the keystone of the reform of the Statute of Trentino-Alto Adige/Südtirol

**Abstract** Which role for the Region Trentino-Alto Adige/Südtirol as an atypical institution in the Italian regional panorama? Having lost most of its competences in favor of the two Autonomous Provinces, this questions remains a controversial issue both at political and academic level. This paper analyses the debate revolving around this topic having regard to the different proposals, and focusing particularly on its outcomes within the Convention on the Autonomy Statute and the Consulta for the reform of the Autonomy Statute.

## 1. L'assetto istituzionale atipico del Trentino-Alto Adige/Südtirol: tre enti legislatori per un'unica Regione

L'assetto istituzionale della Regione a statuto speciale Trentino-Alto Adige/Südtirol si caratterizza sin dalle sue origini per una particolarità che la differenzia da tutte le altre autonomie speciali in Italia (Cosulich 2012, 291). Ciò consiste nella previsione sin dal Primo Statuto di Autonomia del 1948 (l. cost. n. 5 del 1948), di un "assetto tripolare" (Palermo 2012, 185), ovvero la compresenza su questo territorio di tre soggetti distinti: la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome di Trento e Bolzano. Queste ultime, da sempre concepite quali enti legislatori, a partire dal Secondo Statuto d'autonomia del 1972 (d. P. R. n. 670 del 1972) sono divenute di fatto enti equiparabili, per entità dei poteri e delle risorse, ad una Regione a statuto speciale.

La presenza di un livello provinciale da affiancare a quello regionale risale all'accordo De Gasperi-Gruber del 1946 laddove si prescriveva la necessaria tutela del gruppo linguistico tedesco attraverso il conferimento di poteri speciali alla Provincia autonoma di Bolzano.<sup>1</sup> Tuttavia, come è noto, la soluzione adottata in attuazione di tale accordo con il Primo Statuto di Autonomia, fu fortemente contestata dalla popolazione di lingua tedesca, secondo cui la posizione di parità tra le due Province nell'ambito di un'unica Regione titolare della gran parte dei poteri e con una forte prevalenza della popolazione di lingua italiana (71,5 per cento), avrebbe di fatto eluso gli impegni assunti.

Il lungo e complesso passaggio verso il Secondo Statuto di Autonomia del 1972 si è basato sulla ricerca di una soluzione di compromesso, il cui esito finale è stato il mantenimento dell'assetto istituzionale tripartito, ma con un'incisione significativa sull'attribuzione delle competenze legislative ed amministrative, massicciamente trasferite alle due Province autonome a fronte di un ridimensionamento del ruolo della Regione (Reggio D'Acì 1982; Postal 2011, 55-101).

In tale quadro, è intervenuta poi la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione del 2001 che ha portato a compimento l'*iter* avviato con la riforma del 1972 attraverso la compiuta valorizzazione delle Province come entità autonome di cui si compone la Regione e, di conseguenza, il ridimensionamento di quest'ultima (Postal/Guella 2011, 164-199). Ciò si evince, tra l'altro, dall'inversione del criterio di costituzione dei Consigli provinciali e del Consiglio regionale. Infatti, un tempo era il Consiglio regionale ad essere eletto, mentre i Consigli provinciali erano formati rispettivamente dagli eletti nel Consiglio regionale in ciascuno dei due collegi elettorali in cui erano divise le due Province. La riforma del 2001 ha introdotto una no-

vità significativa che riflette il nuovo assetto istituzionale e la nuova centralità delle due Province a scapito della Regione, ovvero l'elezione dei due Consigli provinciali, i cui membri (35 ciascuno) vanno quindi a formare il Consiglio regionale (in numero complessivo di 70 membri), nel rispetto della garanzia dell'equa rappresentanza dei gruppi linguistici attraverso la rotazione delle cariche.

Oltre a questa conferma di carattere istituzionale rispetto all'affermazione di un modello in cui le due Province si sviluppano autonomamente all'interno di una cornice regionale piuttosto debole, è arrivata nel corso del tempo la conferma sotto il profilo dei poteri conferiti a Regione, da un lato, e Province dall'altro. Il Secondo Statuto d'Autonomia ha portato con sé infatti un'ampia revisione dei cataloghi delle materie di competenza legislativa (e sulla base del principio del parallelismo anche amministrativa), ampliando significativamente quelle provinciali e riducendo quelle regionali. Si tratta di una tendenza confermata in tutta la fase successiva di attuazione statutaria e che contraddistingue anche la situazione odierna. Ciò comporta che alla Regione di fatto sono rimaste pochissime competenze sia primarie (art. 4 Statuto) che secondarie (art. 5 Statuto). Tra queste, si possono menzionare la competenza in materia di ordinamento degli enti locali, espropriazione per pubblica utilità, giudice di pace, elezioni, integrazione europea e atti umanitari, minoranze linguistiche, previdenza e ordinamento delle aziende pubbliche di servizi alla persona, sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative. Inoltre, di queste poche competenze regionali, molte vengono nei fatti delegate alle due Province autonome, nel rispetto dei limiti individuati dal giudice costituzionale.<sup>2</sup>

La conseguenza ultima è che la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è divenuta sempre più un ente privo di un ruolo significativo o, come autorevole dottrina ha affermato, come la mera somma delle due Province autonome, sia sotto il profilo degli enti, che degli organi, che dei poteri effettivamente esercitati (Cosulich 2012, 292). È dunque pressoché opinione unanime che questa Regione si sia evoluta sulla base di due distinti e separati sistemi autonomistici provinciali.

## **2. Il dibattito politico ed accademico sul ruolo dell'ente regionale**

A fronte di questo quadro, che senso ha il mantenimento oggi di un ente regionale così strutturato, che rischia di apparire sempre più come una scatola vuota? Se lo chiedono da anni per la verità in molti. In particolare, nel dibattito politico e accademico sia in Trentino che in Alto Adige si discute di quale possibile ruolo dovrebbe avere la Regione, se ne deve avere uno, a fronte dell'evidenziato ridimensionamento

delle sue competenze. Sembra ormai improrogabile un ripensamento dell'istituzione regionale che giace da anni in una sorta di "coma" da cui non è riuscita sinora a risvegliarsi (Palermo/Zwilling 2008, 13). Il nodo della Regione quale ente del tutto atipico nel panorama italiano, ormai svuotato di competenze, a favore di due Province equiparabili a due Regioni, è tutto da discutere (Toniatti 2001, 42). Che non si tratti di un tema facile lo dimostra la prassi politica anche più recente che conferma la presenza di divergenze tra le due Province autonome sul significato politico dell'ente regionale e su come gestirne il futuro.

Il Trentino ha da sempre manifestato il proprio sostegno all'ente regionale, visto come garanzia di sicurezza per il legame con l'Alto Adige. Proprio in Alto Adige, al contrario, tende a prevalere l'opinione che l'istituzione Regione sia superata, da alcuni percepita come un ostacolo al pieno dispiegamento dell'autonomia provinciale.

La diversa posizione a livello politico su questo tema si è manifestata in più occasioni anche in anni recenti, ad esempio, in occasione del parere sul disegno di legge costituzionale 1778/XVII presentato dagli onorevoli Palermo, Zeller e Berger per il trasferimento alle Province della competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali ora in capo alla Regione, che ha ricevuto l'assenso dei consiglieri della Provincia di Bolzano, ma non di quelli di Trento.

Anche la dottrina si è occupata di questo argomento e sono state avanzate alcune proposte di revisione dell'assetto attuale, tra le quali merita di essere menzionato lo studio risalente al 2013 a firma del professor Carli, del dott. Postal e del prof. Toniatti confluito in un documento dal titolo "Verso il terzo statuto di autonomia" che avanzava alcune proposte, su sollecitazione della Provincia autonoma di Trento, per una revisione statutaria, seppur mai intervenuta. Quanto interessa ai fini di questo approfondimento, è la parte di questo documento relativa alla forma di governo, laddove si affronta anche il tema del rapporto tra Regione e Province autonome. In particolare, gli autori proponevano che venisse modificato sostanzialmente il ruolo dell'attuale Regione, pur mantenendo un assetto tripolare. La "nuova" Regione, per la quale si suggeriva la denominazione di Unione regionale, avrebbe dovuto conservare un organo legislativo (con voto esclusivamente per gruppi territoriali) e potestà legislativa riguardante esclusivamente le forme di collaborazione tra le due Province (da denominarsi Comunità autonome) e di indirizzo strategico e di finanziamento di forme di collaborazione tra le due Comunità. In questo senso, la legge regionale avrebbe assunto il valore di un accordo fra le due Comunità autonome, negoziato dai rispettivi Governi e formalizzato dall'assemblea legislativa regionale. Il Governo di questa Unione regionale avrebbe dovuto essere formato dai Presidenti delle due Comunità autonome e l'Unione non avrebbe più avuto un'organizzazione propria, ma si sarebbe

avvalsa delle risorse messe a disposizione dalle Comunità autonome. Regione-ente legislatore sì, dunque, ma da chiamare in causa solamente per l'esercizio di funzioni di coordinamento tra le due Province e operante attraverso una struttura più snella. Questa proposta non ha avuto seguito per l'incapacità a livello politico di portare a termine una revisione statutaria e giungere appunto ad un Terzo statuto di autonomia. È tuttavia importante tenerla presente perché contiene alcune delle idee avanzate anche negli anni successivi con riferimento al ruolo da attribuire all'ente regionale.

### **3. La Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia e la Consulta per lo Statuto speciale sulla questione del futuro della Regione<sup>3</sup>**

Di questo tema, si è occupata giocoforza anche la Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e se ne sta occupando la Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* che non ha ancora concluso i suoi lavori.

Cosa prevede in proposito il documento finale della Convenzione sull'Autonomia contenente le proposte in ordine alla revisione dello Statuto di Autonomia?<sup>4</sup> Innanzitutto tale documento afferma che si è manifestato il consenso all'interno della Convenzione dei 33 sulla necessità di superare l'attuale configurazione regionale. La Regione così com'è non è più una realtà al passo con i tempi, è un concetto da rivedere e adattare alle circostanze attuali. Sono infatti le due Province autonome gli autentici motori dell'autonomia. Tuttavia, la varietà delle posizioni emerse e discusse nei lavori della Convenzione ha reso palese che manca il consenso sul ruolo da attribuire all'ente regionale.

In altre parole, un cambiamento deve esserci, ma non si è raggiunto il consenso su quale direzione prendere. Una parte dei componenti della Convenzione sull'Autonomia si è dichiarata palesemente a favore dell'abolizione *tout court* della Regione. Tra coloro che invece ritengono che la Regione non vada eliminata, esiste un orientamento favorevole alla configurazione di questo ente quale sede di raccordo tra le due Province autonome, ma senza la titolarità di competenze legislative e amministrative. In questo senso, le materie di interesse comune potrebbero essere gestite tramite accordi interprovinciali. Un altro orientamento emerso all'interno della Convenzione invece ritiene necessario mantenere in capo alla Regione la titolarità delle competenze legislative ed amministrative in una serie di materie di interesse comune, individuate d'intesa tra le due Province (ad esempio, in materia di trasferimento

delle merci dalla strada alla rotaia o in materie come ricerca e sanità). In quest'ultimo caso, la Regione non avrebbe bisogno di un apparato amministrativo, con una Giunta ridotta ai soli Presidenti delle due Province e un Consiglio regionale composto, come oggi, dai due Consigli provinciali.

A prescindere dalle valutazioni su queste proposte, occorre tener presente che attualmente la Regione è un ente costituzionalmente necessario. Qualsiasi modifica che vada oltre il modello tripartito in essere richiederebbe cioè non solo e non tanto una revisione dello Statuto d'Autonomia, ma anche e prima ancora una revisione costituzionale degli articoli 131 e 116 della Costituzione, che includono il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* nell'elenco delle Regioni a statuto speciale italiane (Cosulich 2016, 6). Si ricorda, in particolare, che l'art. 116, II comma, della Costituzione, costituzionalizza appunto l'articolazione della Regione nelle due Province autonome di Trento e Bolzano, dalle quali la prima è costituita. Ne deriva che l'articolazione tripartita che caratterizza questo territorio non potrà essere modificata o eliminata attraverso una mera revisione statutaria, ma solo ed unicamente tramite una revisione costituzionale. Il che non è un'eventualità del tutto da escludere, ma sembra non sia attualmente all'attenzione del legislatore parlamentare.

Quanto invece può essere cambiato attraverso la revisione statutaria è certamente il modello regionale in essere e le funzioni di Regione e Province autonome, incidendo sulla disciplina degli organi e delle competenze regionali. È quanto si è verificato anche nel passaggio dal Primo al Secondo Statuto d'Autonomia.

Non si può dunque tramite una revisione dello Statuto abolire il modello tripartito e la Regione Trentino Alto Adige/*Südtirol* quale ente costituzionalmente previsto, ma si può rivedere il modello attuale attribuendo un diverso ruolo a quest'ultima. Proprio sulla base di questa premessa, secondo la Consulta trentina il nuovo modello di Regione dovrebbe trovare un punto di mediazione e di equilibrio tra il ruolo di vera e propria comunità politica e quello di coordinamento delle due Province autonome.

In particolare, nel documento preliminare elaborato nel febbraio 2017 e sottoposto poi alla fase partecipativa, la Consulta si è pronunciata, tra i vari temi, anche sul ruolo, le funzioni e i rapporti delle Province autonome e della Regione, ricordando in primo luogo il fondamento costituzionale dell'assetto tripolare appena descritto. In questo senso, pur riconoscendo l'ammissibilità in astratto di una modifica costituzionale, parallela e coordinata con il processo di riforma statutaria che ridefinisca il modello tripartito, la Consulta ha ritenuto conforme al proprio mandato di ragionare all'interno dell'attuale modello costituzionale tripolare, condividendone l'ispirazione fondamentale.<sup>5</sup>



Fatta questa premessa, la Consulta ha prospettato di riconoscere alla Regione, in quanto istituzione che accomuna due territori che, pur nella loro specificità, esprimono un ambito di tradizione e di storia comune, oltre al tradizionale ruolo di comunità politica, quello di coordinamento delle due Province. Il primo ruolo si potrebbe esplicare mantenendo alla Regione la competenza a regolare specifiche materie di carattere ordinamentale, per le quali sia preferibile una regolazione uniforme in entrambe le Province. Si tratterebbe in questo caso di materie di esclusiva competenza regionale, in cui non vi sarebbe dunque una competenza concorrente provinciale. Inoltre, alla Regione potrebbero essere assegnate nuove materie in cui la gestione comune risulti opportuna, anche in ragione di possibili economie di scala. Quanto al secondo ruolo, il coordinamento dovrebbe essere riconosciuto alla Regione in materie che, pur gestite e disciplinate dalle Province, presentino rilevanti elementi di integrazione e interferenza. Inoltre, andrebbero attribuite alla Regione funzioni di rappresentanza di interessi territoriali, anche di natura economica, nelle relazioni transfrontaliere, nel quadro europeo.

A questi ruoli dovrebbero corrispondere diverse regole nell'assunzione delle decisioni: il voto per teste nelle materie di competenza esclusiva, mentre una modalità di voto che preveda il necessario consenso di ciascuna comunità provinciale nelle materie in cui vi è competenza di coordinamento. Infine, alla Regione potrebbero essere assegnate competenze, anche di garanzia e promozione, nella tutela delle minoranze linguistiche, in particolare della minoranza ladina, nonché di garanzia in materia di enti locali, laddove la competenza ordinamentale passasse alle Province. A questo nuovo ruolo, corrisponderebbe una composizione degli organi regionali tale per cui l'organo legislativo, composto da consiglieri eletti dal popolo, potrebbe però avere una composizione più ristretta rispetto all'attuale, mentre l'organo esecutivo potrebbe essere composto dagli assessori delle due Province.

Il modello regionale proposto dalla Consulta dunque non si colloca ad un livello minimo, consistente nell'attribuzione alla Regione del mero compito di dettare regole di coordinamento e disciplinare le forme di cooperazione interprovinciale, ma si attesta ad un grado superiore, mantenendo alla Regione la competenza a regolare specifiche materie di carattere ordinamentale, per le quali sia necessaria o preferibile una regolazione uniforme, nonché di compiti e funzioni di rappresentanza di interessi territoriali, anche di natura economica, nelle relazioni con lo Stato e con l'Europa.

A questo documento ha fatto seguito la fase di partecipazione e discussione dei cittadini. La Consulta ha poi ripreso in mano tutti i temi di cui al documento preliminare e sta ora lavorando al documento conclusivo che, molto probabilmente, sullo

specifico tema del ruolo della Regione, ricalcherà a grandi linee questi principi di fondo già affermati nella fase preliminare e confermati nella fase partecipativa.

#### 4. Conclusioni

A fronte dunque della varietà dei possibili modelli di Regione prospettati, è palese l'esigenza di trovare soluzioni convergenti per Trento e Bolzano. Si tratta di uno dei nodi cardine di una eventuale futura revisione statutaria. Se su questo tema le due Province autonome non saranno in grado di trovare un accordo, difficilmente si riuscirà a proseguire in qualsiasi processo di riforma.

È bene ricordare infatti che lo Statuto d'autonomia è unico e, quindi, non ci può essere una revisione di Trento e una di Bolzano. Se si fa la revisione deve essere fatta insieme e serve una convergenza politica sui punti fondamentali. Ciò risulta chiaramente dallo statuto stesso laddove disciplina il procedimento di revisione. L'art. 103, II comma, St. attribuisce l'iniziativa per le modificazioni dello Statuto stesso al Consiglio regionale, su proposta dei Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale. I Consigli provinciali hanno dunque solo il potere di formulare una proposta, ma la decisione finale spetta al Consiglio regionale che deve quindi adottare una posizione comune.

Purtroppo, sinora il ruolo di coordinamento affidato alla Presidenza del Consiglio regionale per giungere ad una proposta il più possibile unitaria, a fronte dei due percorsi separati intrapresi dalle due Province (Convenzione sull'Autonomia e Consulta appunto), è mancato. In altre parole, la mozione n. 34 approvata il 13 aprile 2016 dal Consiglio regionale a firma Rossi e Kompatscher "Misure di coordinamento con i Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano ai fini della revisione dello statuto" non è stata attuata.

Si tratta di un'occasione persa. Resta da capire se, una volta concluso anche il lavoro della Consulta, emergerà sia a Trento che a Bolzano la volontà politica di colmare questa lacuna e di avvicinarsi più possibile per una soluzione condivisa, anche e *in primis* sul futuro dell'ente regionale.

---

## Note

- 1 Estesi poi alla vicina Provincia di Trento sia per riequilibrare la posizione nell'ordinamento speciale sia per restaurare istituti autonomistici cui la popolazione trentina era adusa per ragioni storiche risalenti nel tempo.
- 2 Cfr. Corte cost. n. 132 del 2006.
- 3 Si precisa che il contributo è stato chiuso in febbraio 2018.
- 4 Il documento finale della Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol è reperibile all'indirizzo: [www.convenzione.bz.it](http://www.convenzione.bz.it)
- 5 Il documento preliminare della Consulta per lo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol e tutte le relazioni dei partecipanti alla Consulta sul tema sono reperibili all'indirizzo: [www.riforma-statuto.tn.it](http://www.riforma-statuto.tn.it) Si veda in particolare la relazione del prof. Cosulich del 14 gennaio 2017.

---

## Riferimenti bibliografici

- Cosulich, Matteo (2016), Uno statuto per due Province. Considerazioni in margine all'avvio del procedimento di revisione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, in: [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), (8.11.2016)
- Cosulich, Matteo (2012), Trentino-Alto Adige, in: Vandelli, Luciano (a cura di), Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali, Bologna: Il Mulino, 291-309
- Palermo, Francesco (2012), Regione, Province e forse nuova Regione? Il pendolo di Foucault istituzionale dell'autonomia, in: Pallaver, Günther (a cura di), Politika 12, Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuar de politica (Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/Sozieté de scienza politica de Südtirol), Bozen: Edition Raetia, 183-201
- Palermo, Francesco/Zwilling, Carolin (2008), Il vento del Nord arriva in Alto Adige. Ma non in Trentino, in: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 22 (19.11 2008)
- Postal, Gianfranco (2011), L'attuazione del pacchetto e il nuovo statuto del 1972, in: Marcantoni, Mauro/Postal Gianfranco/Toniatti, Roberto (a cura di), Quarant'anni di autonomia. Il Trentino del Secondo Statuto (1971-2011), Milano: Franco Angeli, 55-101
- Postal, Gianfranco/Guella Flavio (2011), L'autonomia in divenire. L'evoluzione dell'ordinamento provinciale dalle riforme del 2001 al federalismo fiscale, in: Marcantoni, Mauro/Postal, Gianfranco/Toniatti, Roberto (a cura di), Quarant'anni di autonomia. Il Trentino del Secondo Statuto (1971-2011), Milano: Franco Angeli, 164-199
- Reggio D'Acì, Enzo (1982), La Regione Trentino-Alto Adige, Milano: Giuffrè
- Toniatti, Roberto (2001), L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale nell'Alto Adige/Südtirol: dalle garanzie della democrazia consociativa alla "autodeterminazione territoriale", in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (a cura di), L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano, Cedam: Padova, 34-88



Werner Pescosta

## I ladini nelle proposte di riforma dello Statuto d'autonomia

### The Ladins and their interests in the reform proposal for the Autonomy Statute

**Abstract** The attempts to revise the Autonomy Statute offer also to the Ladins possibilities to enhance their collective identity as a small group that goes beyond strengthening their language and culture. The participatory processes in South Tyrol and Trentino have been a chance to finally see the Ladins' interests better represented, which was not the case in the period between the international agreement De Gasperi-Gruber of 1946 and the settlement of the conflict between Italy and Austria in 1992. The primary goal of the Ladin community is to re-unify the five Ladin valleys under the roof of the Region Trentino-Alto Adige/Südtirol, with the ultimate aim to create a third province, a Ladin one, which would overturn the division of the Ladins and "subtract" them from the majority rule they cannot easily influence. Even though some attempts to ameliorate the position of the Ladins have been discussed within the Convention in South Tyrol and within the Consulta in Trentino, the interests voiced from the Ladins during the two participatory processes do not seem to be at the top of a possible reform agenda. This is because, ultimately, the processes aim at revising the Autonomy Statute, not to amend or fundamentally change it (with regard to drawing new borders). Nevertheless, the final documents of both the Autonomy Convention and the Consulta advocate better cooperation schemes between the valleys where Ladins live, in conformity with the legal framework in place.

## 1. Premessa

Nel 2016 i Consigli provinciali, di Bolzano da una parte e di Trento dall'altra, hanno istituito due organismi, la Convenzione sull'autonomia e la Consulta (Happacher 2017, 26-28), con il compito di raccogliere proposte e idee, stilando quindi un documento che servirà ai due Consigli provinciali come base per l'elaborazione e l'approvazione di modifiche allo Statuto d'autonomia. L'istituzione di organismi separati tra Bolzano e Trento appare come segno evidente che si sia voluto evitare di vedere il contesto regionale come punto di raccordo tra le due entità autonomistiche, differenziate, ma tenute in parallelo, soprattutto per ragioni culturali che in passato "hanno impregnato la politica nella difficile ricerca di una soluzione pattizia della 'questione sudtirolese'" (Lanzinger 2016).

Questa divisione ha posto fin da subito dei limiti che hanno ostacolato, da entrambe le parti, la possibilità di uniformare le norme che riguardano i ladini della Val Badia e della Val Gardena in provincia di Bolzano e dei ladini di Fassa in quella di Trento (Willeit 2017a)<sup>1</sup> rendendo ancor più difficile la considerazione dei ladini di Ampezzo, Colle Santa Lucia e Livinallongo, che dal *referendum* popolare del 2007 attendono il via libera del Parlamento per essere integrati nella Provincia di Bolzano o nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

Il fattore "minoranza linguistica" cui entrambe le parti – Convenzione sull'Autonomia e Consulta – hanno dichiarato di voler dare particolare rilievo, è quindi stato penalizzato fin dall'inizio da un'impostazione dei lavori inadeguata. Da questo punto di vista le minoranze, incapaci di influenzare qualsiasi tipo di processo, hanno di nuovo "subito" le decisioni prese da altri.

Considerando che entrambi gli Statuti d'autonomia, quello del 1948 e quello del 1972, furono motivati in primo luogo dalla necessità di garantire una tutela adeguata alla minoranza linguistica tedesca in Alto Adige/*Südtirol* e nei "comuni bilingui" della Provincia di Trento – poi anche a quella ladina – sarebbe stato giusto coinvolgere maggiormente le minoranze sin dalle decisioni preliminari (Happacher 2017, 19).

Ciò non toglie l'importanza dell'intenzione di riconsiderare le esigenze delle minoranze nelle due province, che potrebbe rappresentare un'implicita ammissione di "errori" commessi nei loro confronti sin dall'approvazione dello Statuto del 1948, ancora fortemente permeato dallo spirito nazionalistico che aveva contraddistinto i decenni precedenti, e forse anche il riconoscimento di un *deficit* normativo in questo campo.

Nel caso dei ladini il problema più grande è dato dalla disomogeneità e dall'inadeguatezza delle norme di tutela, dovute al fatto che la minoranza si trovi divisa in due Regioni e tre Province, nonostante le reiterate richieste di riunificazione sotto la

Provincia di Bolzano e/o la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (Scroccaro 1994). Soltanto attraverso una riunificazione politica e amministrativa la minoranza potrebbe essere riconosciuta nel suo insieme, con parità di diritti e di trattamento per tutti i ladini “storici” (Pescosta 2015, 12).<sup>2</sup>

È già stato detto e ripetuto infinite volte che la situazione in cui si trovano i ladini oggi è una delle (molte) conseguenze negative della tripartizione politica e amministrativa voluta dal fascismo. Tuttavia, anche le successive decisioni politiche non hanno mai considerato realmente la possibilità di rimediare alla ferita inferta ai ladini, uno dei più piccoli gruppi linguistici sul territorio nazionale. Anche se dopo il 1992, con l'avvio dell'“autonomia dinamica”, caratterizzata dall'acquisizione di maggiori competenze attraverso le leggi costituzionali n. 3/1993 e 2/2001, i ladini sono stati “beneficiari” di alcune nuove norme d'attuazione allo Statuto (Happacher 2017, 20-21), la “questione ladina” nel suo insieme non è stata risolta. Sono, infatti, state individuate soltanto delle soluzioni “tampone” nel tentativo di recuperare le occasioni “perse” dal punto di vista dei ladini, non considerati o considerati in maniera insufficiente nelle sedi di decisione più importanti: Accordo di Parigi 1946, Statuto speciale 1948, Pacchetto 1969, Statuto d'autonomia 1972, Quietanza liberatoria 1992 (Pescosta 2018, 593-613). Ciò ha contribuito a rafforzare la disomogeneizzazione della normativa di tutela della moranza, per decisioni di maggioranze che non riesce e non può influenzare.

In occasione dell'incontro organizzato dalla Consulta a Pozza di Fassa (26/05/2017), l'assessore regionale alle minoranze linguistiche, Giuseppe Detomas, ha suggerito la necessità di essere realisti in tal senso, affermando senza mezzi termini che “i diritti delle minoranze linguistiche rispondono a esigenze della maggioranza; laddove i diritti delle minoranze non fossero funzionali alla maggioranza, la situazione sarebbe destinata a complicarsi” (Detomas 2017). Se così fosse, vorrebbe dire che le minoranze, adesso come nel 1948, quando fu approvato lo Statuto speciale, continuerebbero a fungere da appiglio per chiedere maggiori diritti e autonomia, senza che si badi veramente alle loro esigenze di tutela?

Il messaggio di Detomas sembra l'ennesima conferma, come affermava lo storico fassano P. Frumenzio Ghetta, che un popolo di minoranza riconosciuto istituzionalmente non può essere governato da un'altra minoranza (o maggioranza, nel caso del gruppo tedesco in Alto Adige/*Südtirol* o di quello italiano in Trentino). Ed è proprio questa posizione di subordine che, sin dall'Accordo De Gasperi-Gruber, ha costantemente obbligato i ladini ad affidarsi alle maggioranze politiche del momento e che rende quindi legittima la loro pretesa di avere una propria autonomia nell'autonomia (regionale), includendovi i comuni di Ampezzo, Colle Santa Lucia e

Livinallongo.<sup>3</sup> L'inclusione dei tre comuni nella Regione autonoma sarebbe giustificata dal risultato del *referendum* popolare del 28 ottobre 2007, con il quale gli ampezzani e livinallesi hanno chiesto a grande maggioranza – secondo l'art. 132 della Costituzione – di passare sotto la Provincia di Bolzano (Pescosta 2015, 542-547; Videsott 2008, 32-45). Va detto però che, a dieci anni dal *referendum*, il Parlamento deve ancora decidere in merito. Questo mancato rispetto della volontà popolare dipende probabilmente dal fatto che il Veneto non intende rinunciare a Cortina, la “Perla delle Dolomiti”, per questioni economiche e di prestigio, ma anche dalla scarsa operosità dei Comuni e delle Province di Bolzano e di Trento che non hanno agito a riguardo. In ogni caso, il fatto che il Parlamento non abbia ancora trattato il risultato del *referendum* del 2007 rappresenta per i ladini una privazione di un diritto costituzionale (cfr. Willeit 2017a, 12).<sup>4</sup>

Il dibattito tenutosi ad Arabba alla fine di ottobre 2017 per discutere, dopo dieci anni, del *referendum*, ha fornito l'occasione per parlare ancora una volta delle difficoltà che la piccola minoranza trova, in un modo o nell'altro, nel far valere le proprie ragioni. D'altro canto è stato constatato ancora una volta che non tutti i ladini hanno le stesse idee riguardo alle possibilità di riunificazione della minoranza, che variano dalla creazione di una provincia ladina tramite un nuovo *referendum* da parte dei comuni ladini della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, prevedendo di integrare nella nuova provincia anche i tre comuni ladini in provincia di Belluno, e la semplice collaborazione con i ladini oltre gli attuali confini regionali.<sup>5</sup>

Nel dibattito, il deputato ladino Daniel Alfreider, ha affermato che sarebbe un “danno” se la domanda dei comuni referendari venisse trattata in Parlamento e ottenesse un “no” come risposta, per cui ha colto l'occasione per proporre di proseguire “a piccoli passi” verso un'Euregio che comprenda tutta l'area ladina in un'Europa delle regioni. Per permettere il passaggio dei tre comuni referendari alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, ha osservato Alfreider, non basta una legge ordinaria come nel caso di Sappada. Poiché l'autonomia delle Province di Bolzano e di Trento è legata al territorio, serve una legge costituzionale e quindi una maggioranza politica forte che la sostenga (cfr. Soratroi 2017, 1-3).<sup>6</sup> La situazione di difficoltà dei ladini non è che l'ennesima conferma degli effetti negativi che l'Accordo De Gasperi-Gruber (cfr. Steininger 2006) continua a sortire sulla minoranza. Nelle trattative precedenti l'Accordo, infatti, De Gasperi insistette per escludere i ladini, mantenendo così la divisione fascista suggerita da Tolomei allo scopo di assimilare i ladini, secondo il principio del “*divide et impera*” (Pescosta 2015, 390-401). De Gasperi voleva creare una Regione autonoma nella quale i “suoi” trentini avessero la maggioranza di governo, a conferma che le lotte nazionalistiche fra italiani e tedeschi



nella costituenda Regione non erano ancora finite, e i ladini avrebbero rafforzato la posizione dei tedeschi (Seberich 2006). Le conseguenze della decisione presa da De Gasperi, nonostante i numerosi appelli e le manifestazioni di protesta (Pescosta 2015, 455-462), rappresentò un duro colpo per la piccola minoranza che ancora oggi ne paga le conseguenze, ormai insanabili.

Nemmeno la normativa europea, cui si fa spesso riferimento quando si tratta di tutela delle minoranze, e le norme d'attuazione da essa previste permettono di trovare una soluzione alla divisione “tolomeiana” e “degasperiana” dell'area ladina. Secondo l'art. 7 del DPR del 19/11/1987 n. 526, infatti,

*“la Regione e le Province di Trento e Bolzano nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle raccomandazioni e direttive comunitarie, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dallo Statuto speciale, alle leggi statali di attuazione dei predetti atti comunitari”.*

Entro questi parametri sembra quanto mai difficile programmare interventi che vadano oltre il contesto regionale che, dal punto di vista dei ladini, avrebbe urgente bisogno di essere adeguato per includere quella parte della minoranza che ne è rimasta esclusa.

Così come i ladini, sembra che anche le altre minoranze europee facciano fatica a trovare spazi di manovra adeguati alle loro esigenze specifiche di tutela, motivo per cui la *Federal Union of European Nationalities (FUEN)* ha avviato proprio nel 2017 l'iniziativa “*Minority Safepack*”, nel tentativo di garantire parità di diritti (ancora da definire!) a tutte le minoranze inserite nel contesto europeo.<sup>7</sup>

## **2. I ladini nelle proposte della Convenzione sull'Autonomia**

Per i motivi appena esposti, è difficile che una revisione statutaria senza un vero adeguamento, anche se fosse favorevole ai ladini delle province autonome, possa risolvere il problema principale della minoranza, quello della divisione politica e amministrativa cui è dovuta l'esclusione dei ladini ampezzani e livinallesi dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

Nel valutare le proposte avanzate nel corso dei vari incontri sul territorio, dei laboratori, dei dibattiti o depositate per iscritto da parte di enti e associazioni, bisogna perciò considerare che per “revisione” si intende una riformulazione del testo statutario, in coerenza con quelli che sono stati gli sviluppi storici fino ad ora. Le proposte suggerite dai vari gruppi di lavoro, dalla Convenzione sull'Autonomia e dalla Con-

sulta, dovranno perciò essere sottoposte a verifiche di compatibilità con la normativa e le leggi vigenti. Nonostante le “precauzioni” prese in tal senso dai due organismi incaricati – la Convenzione e la Consulta – inoltre, non si sa fino a che punto i documenti depositati saranno considerati da parte dei rispettivi Consigli provinciali e dal Consiglio regionale.

Anche se sono evidenti i limiti di una possibile “revisione” in favore dei ladini, diversi rappresentanti della minoranza hanno partecipato agli incontri e ai dibattiti per esprimere le molteplici esigenze dei circa 30.000 parlanti, che sono privi di un “*Hinterland*”, di un “retrotterra” linguistico e culturale, e che per questo hanno un bisogno di un sostegno particolarmente forte (Magnago/Gebert-Deeg 1985, 6). Sono quindi state discusse diverse proposte che potrebbero rafforzare la minoranza ladina attraverso la prossima revisione dello Statuto d’autonomia. Edith Ploner e Christoph Perathoner hanno fatto da portavoce dei ladini nella Convenzione dei 33, mentre l’assessore regionale alle minoranze linguistiche, Giuseppe Detomas, ha rappresentato i ladini nella Consulta trentina.

Per quanto riguarda la Convenzione sull’Autonomia in provincia di Bolzano, la base di discussione è stata fornita principalmente dal colloquio riservato alla “tutela delle minoranze” (06/05/2016), in occasione del quale si è discusso di proporzionale, di dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico e di toponomastica, del gruppo linguistico ladino e del ruolo dei nuovi cittadini. Dopo una relazione introduttiva da parte del professor Paul Videsott sul ruolo del gruppo linguistico ladino nell’attuale Statuto d’autonomia e sui temi trattati sinora, si è dato spazio agli interventi.

In rappresentanza della “*Comunanza ladina a Bulsan*”,<sup>8</sup> associazione culturale che riunisce i ladini residenti a Bolzano, è intervenuto l’insegnante Ivan Lezuo. Oriundo di Livinallongo, Lezuo ha subito accennato al bisogno primario dei ladini, quello di riottenere quell’unità che gli fu tolta dal fascismo e mai più restituita. Tutte e cinque le valli ladine dovrebbero essere inserite nella Provincia di Bolzano o nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. Ciò non darebbe soltanto gli stessi diritti a tutti i ladini, ma rafforzerebbe la loro coscienza di appartenere allo stesso gruppo linguistico. L’uso della lingua scritta sarebbe incentivato anche nei tre comuni ladini di “*Suramunt*” come avviene oggi nelle province di Trento e Bolzano<sup>9</sup> e, considerando tutte le varianti idiomatiche ladine, si renderebbe ancor più necessaria una variante scritta condivisa e vincolante.<sup>10</sup>

La riunificazione dei ladini aumenterebbe il loro peso specifico nella Provincia di Bolzano o nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, con la possibilità di assicurare più posti di lavoro ai ladini, in termini percentuali e assoluti, rafforzare l’elettorato ladino e di conseguenza anche la rappresentanza politica nel Consiglio

provinciale e regionale. Con l'istituzione di una circoscrizione elettorale ladina, inoltre, il diritto della minoranza a partecipare al Governo provinciale o regionale sarebbe garantito, senza bisogno di dipendere dalla "buona volontà" della maggioranza. Una rappresentanza politica autonoma rafforzerebbe il senso di responsabilità del piccolo gruppo linguistico, con tutti i vantaggi e le sfide che ne conseguono. Per quanto riguarda i diritti di rappresentanza minima negli organi collegiali, si potrebbe adottare una "discriminazione positiva" in favore della minoranza più piccola.

Lezuo ha poi suggerito di prevedere nello Statuto l'istituzione di una "Commissione ladina", un organo che dovrebbe avere una funzione consultiva per il Consiglio provinciale (o regionale) in alcuni settori come la lingua, la cultura e le tradizioni ladine, l'istruzione e la toponomastica, la tutela del paesaggio e la regolamentazione del traffico sui passi dolomitici.

Ricollegandosi alle proposte di Lezuo, Paul Videsott ha suggerito di adeguare lo Statuto d'autonomia, facendo sempre riferimento ai ladini di tutte e cinque le valli e non solo a quelli di Badia e Gardena nel caso della Provincia di Bolzano e di Fassa in quella di Trento. Videsott ha poi suggerito di prevedere nello Statuto, in maniera esplicita, l'inclusione di tutte e cinque le valli ladine nell'Euregio che, come l'Alto Adige/*Südtirol*, dovrebbe essere per definizione territorio trilingue. Riprendendo la proposta di Lezuo riguardo alla "Commissione ladina", Videsott ha specificato che essa dovrebbe garantire un'autonomia decisionale del gruppo linguistico ladino per quanto riguarda le questioni linguistiche e culturali. In tal senso, Videsott ha espresso il proprio parere favorevole alla conservazione dell'autonomia delle istituzioni ladine, allo scopo di poter tutelare, gestire e promuovere in maniera più adeguata gli interessi specifici della minoranza.

Patrick Prinoth, insegnante della Val Gardena, ha ricordato l'importanza della scuola e dei programmi d'insegnamento, che hanno bisogno di essere adeguati alle esigenze attuali per continuare a essere pilastri portanti della lingua materna. All'insegnamento delle varianti idiomatiche si potrebbe accompagnare l'introduzione "prudente" di una variante comune. Prinoth ha suggerito inoltre l'importanza di una maggiore coesione fra i gruppi linguistici al posto della "proporzionale" che tende a dividerli.<sup>11</sup> Se la "proporzionale" dovesse essere conservata anche in futuro, nonostante l'inconciliabilità con la normativa europea, si dovrebbe prevedere per i ladini una possibilità di accesso a tutti i posti di lavoro pubblici, compresi quelli dirigenziali, dai quali sono attualmente esclusi: possono accedervi solo in caso di rinuncia da parte dei candidati di lingua tedesca o italiana o dichiarando di appartenere al gruppo tedesco o italiano invece che a quello ladino. Serve dunque una norma che dia un diritto alla minoranza, senza che tale diritto venga fatto dipendere da altri fattori.

Allo scopo di favorire la coesione fra i gruppi linguistici, Lezuo ha proposto di introdurre qualche ora d'insegnamento in lingua ladina o sulla lingua e cultura ladina anche nelle scuole fuori dalle valli ladine. A tal fine sarebbe anche utile dare più visibilità alla lingua ladina in tutto l'Alto Adige/*Südtirol*, adottando i nomi di luogo ladini (esonimi) – là dove esistono – nella segnaletica pubblica. Un po' alla volta si potrebbe così rimediare al fatto che ancora oggi soltanto pochi altoatesini di madrelingua italiana o tedesca conoscono la storia e la cultura di questa minoranza con la quale pure convivono.<sup>12</sup>

Oltre alle questioni qui riassunte, vale la pena considerare anche le comunicazioni inviate per iscritto da alcune associazioni ed enti alla Convenzione dei 33 e per conoscenza ai presidenti delle due province, Arno Kompatscher e Ugo Rossi. In particolare si fa qui riferimento alla lettera datata 25/11/2016 inviata dalla "*Lia di Comuns Ladins*" (Associazione dei Comuni Ladini),<sup>13</sup> firmata da 18 sindaci dei comuni membri (escluso il Comune d'Ampezzo, commissariato).

Nell'oggetto sono stati indicati due punti fondamentali sui quali i sindaci hanno voluto mettere l'accento e che sono poi ripresi ed esposti in maniera più dettagliata nella lettera:

1) Unione delle popolazioni di lingua ladina con quelle appartenenti ai Comuni di Colle Santa Lucia, Cortina d'Ampezzo e Livinallongo del Col di Lana nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol*;

2) Richiesta di riconoscimento della "*Lia di Comuns Ladins*" nel nuovo Statuto d'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

La prima delle due richieste è una conferma firmata dai sindaci dei 18 (19) comuni ladini, della volontà di unione del loro territorio che dovrebbe essere integralmente incluso nella Regione.

La seconda richiesta mira invece a ottenere l'inserimento dell'organismo "*Lia di Comuns Ladins*" nel nuovo Statuto. La richiesta è motivata dal fatto che "*Lia*" è stata istituita di comune accordo dalle amministrazioni comunali delle valli ladine per "valorizzare le peculiarità della lingua e della cultura identitaria ladina, avviando sinergie e progetti comuni."

Nel corso delle discussioni sulla revisione dello Statuto d'autonomia è stato fondato in data 20/04/2017 il "Comitato per la riunificazione dei Ladini del Sella", per iniziativa di Emilio Talmon di Canazei. Come si comprende già dal nome, l'obiettivo principale del Comitato è quello, di ottenere la riunificazione di tutte e cinque le valli ladine nella Regione, legittimata dal *referendum* dei tre comuni ladini sotto la Provincia di Belluno (28.10.2007), e di creare, all'interno della Regione, una terza Provincia, quella ladina.

Il Comune di Canazei, dopo aver accettato con larga maggioranza (8 su 10) la proposta di revisione dello Statuto d'autonomia del "Comitato" (delibera del 30.09.2017 n. 40), ha sollecitato (lettera del 19.10.2017 firmata dal sindaco Silvano Parmesani) tutti i sindaci dei comuni ladini a sostenere anch'essi la stessa proposta di revisione dello Statuto. L'idea alla base della proposta del "Comitato" e del Comune di Canazei era stata espressa dallo storico Waldimaro Fiorentino poco prima del referendum dei ladini in provincia di Belluno:

*"Nel caso in cui il referendum del 28 ottobre prossimo e la successiva modifica costituzionale dovessero determinare il passaggio dei tre comuni di Cortina d'Ampezzo, Colle Santa Lucia e Livinallongo del Col di Lana dal Veneto al Trentino-Alto Adige, in quest'ultima Regione, accanto a quelle di Bolzano e di Trento, si dovrebbe contestualmente procedere, alla istituzione di una terza Provincia che comprenda tutti i comuni ladini, attualmente rientrati nelle Province di Belluno, Trento e Bolzano.*

*[...] in questo modo si attribuirebbe un significato politico e culturale allo spostamento dei confini, sino ad ora fondato unicamente su motivazioni mercantili: per i Comuni dell'Ampezzo, l'aspettativa di contributi più cospicui; per il Trentino-Alto Adige e le due Province che ne fanno parte, maggiori quote di trasferimento dallo Stato, ma anche l'appagamento di inquietanti velleità espansionistiche.*

*L'istituzione di una terza Provincia correggerebbe l'errore della divisione dei Ladini in tre Province di due Regioni ed attribuirebbe autentica autonomia ad una popolazione che è sempre stata costretta ad una posizione subordinata e che, nel periodo austro-ungarico, era stata oggetto di aggressione con espresso obiettivo di assimilazione.*

*Del resto, lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige venne varato principalmente per la tutela della minoranza di lingua tedesca. Il medesimo principio deve valere per la tutela delle popolazioni ladine; e non c'è tutela per una minoranza se la si assoggetta all'egemonia di altri gruppi."*

(Fiorentino 2007)

Nonostante la proposta fosse ben motivata dal fatto che avrebbe finalmente reso giustizia alla divisione arbitraria che da decenni affligge la minoranza ladina, pare che i sindaci degli altri comuni non abbiano (ancora) reagito all'invito da parte del Comune di Canazei.

In ogni caso è curioso osservare che, nonostante le molteplici proposte avanzate in diverse occasioni da più parti, i punti che riguardano i ladini considerati nel

documento conclusivo della Convenzione dei 33 (22.09.2017) sono molto scarni. La maggior parte delle proposte sopra riportate non sono di fatto state considerate,<sup>14</sup> come si può notare dai punti che riguardano la minoranza ladina inseriti nel documento conclusivo:

- 1) [II. Preambolo] Sottolineare la storia comune con il Trentino, il *Land Tirol* e *l'intera comunità ladina dolomitica*;
- 2) [III. Organizzazione istituzionale] [...] La Convenzione non ha discusso gli organi della Provincia. Questa circostanza induce a ritenere che non sia stata avvertita la necessità di una loro riforma, *salvo che per le esigenze di maggiore tutela del gruppo linguistico ladino*. [...] Maggiore attenzione va data al linguaggio dello Statuto, sia per fare corrispondere il dato linguistico all'adeguamento istituzionale sia per esigenze di sistematicità, superando la mera traduzione dall'italiano al tedesco (per esempio *Land Südtirol*) e *introducendo la denominazione ladina a livello statutario*.
- 3) [VII. Tutela delle minoranze] [...]

Ladini. In riferimento al gruppo linguistico ladino, la Convenzione ha raggiunto un orientamento favorevole sull'opportunità di valorizzare il gruppo linguistico ladino in contesti in cui la sua consistenza numerica non permette una rappresentanza diretta dei ladini. Alcuni componenti hanno sollevato il problema circa la possibilità che tale innovazione crei distorsioni dell'equilibrio oggi esistente sulla base di determinate disposizioni statutarie. In particolare, sono state proposte le seguenti modifiche allo Statuto:

- parificare, nelle località ladine, la lingua ladina alla lingua tedesca e alla lingua italiana;
- prevedere la designazione di un giudice appartenente al gruppo linguistico ladino nel Tribunale di Giustizia amministrativa di Bolzano;
- prevedere la presenza di un membro del gruppo linguistico ladino nelle Commissioni paritetiche di cui all'art. 107 dello Statuto;
- prevedere un'apposita commissione speciale con un membro del gruppo linguistico ladino nel caso dell'applicazione della procedura di cui all'art. 84 dello Statuto (cosiddetta garanzia di bilancio).

La Convenzione *NON ha manifestato un significativo orientamento favorevole a una deroga alla proporzionale etnica a favore del gruppo linguistico ladino*, all'introduzione di una lingua unitaria ladina, all'estensione dell'insegnamento della lingua ladina al di fuori delle località ladine, all'estensione dell'uso della lingua ladina al di fuori delle località ladine e davanti alle autorità giudiziarie in generale.

*“La Convenzione ha manifestato consenso per la promozione di una piattaforma comune fra tutte le componenti della comunità ladina dolomitica nonché un particolare interessamento per misure dirette a promuovere i ladini appartenenti ai comuni di Livinallongo del Col di Lana/Fodom, Colle Santa Lucia/Col e Cortina d’Ampezzo/Anpezo/Ampëz.”<sup>15</sup>*

Una valutazione delle proposte conclusive della Convenzione dei 33 è stata fatta dal giurista Carlo Willeit, ex consigliere provinciale, che ha definito il risultato, dal punto di vista dei ladini, assai “magro” (Willeit 2017a). Ciò non toglie che siano comunque state importanti le occasioni di confronto fra i gruppi linguistici che hanno avuto modo di esporre le loro richieste. Dal punto di vista di Willeit si è discusso molto sulla situazione attuale e sul futuro dell’autonomia provinciale, ma poco del rapporto fra autonomia e cittadini. Non sono infine state considerate le richieste principali dei ladini che, oltre a chiedere ancora una volta l’integrazione dei comuni di Ampezzo, Colle Santa Lucia e Livinallongo nella Provincia Autonoma di Bolzano, hanno chiesto un confronto con le proposte che riguardano la minoranza ladina discusse dalla Consulta in provincia di Trento. I ladini hanno chiesto inoltre che la loro minoranza sia riconosciuta quale “minoranza nazionale”, allo scopo di ottenere una parità di trattamento di tutti i ladini. Tuttavia, anche queste poche esigenze fondamentali per i ladini, come afferma ancora Willeit, non sono state considerate dalla Convenzione dei 33.

Anche la “promozione di una piattaforma comune fra tutte le componenti della comunità ladina dolomitica” è una formulazione assai vaga che richiede una definizione più precisa. Affinché la “piattaforma comune” per i ladini abbia una funzione concreta nello sviluppo della minoranza, non potrà essere una semplice commissione, ma un ente o un’istituzione riconosciuta dalle Autonomie e dallo Stato, con compiti ben definiti per tutelare e rafforzare il gruppo linguistico.

### **3. I ladini nelle proposte della Consulta**

Per quanto riguarda la discussione sulle minoranze linguistiche da parte della Consulta in Provincia di Trento, la base è stata fornita dagli argomenti esposti durante l’incontro tenutosi a Pozza di Fassa il 26 maggio 2017. Dopo un’introduzione del vicepresidente della Consulta, Jens Woelk, l’assessore alle minoranze linguistiche e membro della Consulta, Giuseppe Detomas, ha ricordato i cambiamenti intervenuti nella società dal 1972 ad oggi, soprattutto nello scenario internazionale, dove l’Europa è

divenuta il nuovo interlocutore istituzionale anche per le Regioni e Province autonome. In questa nuova sede di revisione dello Statuto d'autonomia si è cercato di coinvolgere per la prima volta i cittadini che fanno parte delle minoranze linguistiche, affinché il progetto di riforma non sia più riservato solo ai rappresentanti politici.<sup>16</sup>

Alla discussione seguente hanno partecipato rappresentanti di associazioni e istituzioni, oltre che persone interessate ai possibili cambiamenti statutari in favore della minoranza ladina.

In rappresentanza dell'*Union dei Ladins de Fascia* è intervenuto Riccardo Zanoner che ha prima ricordato la storia e gli ideali promossi dall'associazione sin dalla fondazione, per cui l'*Union* non poteva esimersi dall'intervenire nella fase partecipativa per esporre la propria visione riguardo alle esigenze della comunità ladina. Zanoner ha quindi presentato un documento elaborato dal Consiglio dell'*Union*, illustrandone i contenuti essenziali. Nella parte introduttiva ha citato l'art. 2 dello Statuto che riguarda la parità di diritti dei cittadini appartenenti ai diversi gruppi linguistici, ma che, di fatto, per i ladini non c'è, a causa della divisione della minoranza in varie regioni e province di cui si è detto. Zanoner ha quindi osservato che le peculiarità storiche della minoranza ladina non devono (continuare) ad essere strumentalizzate, ma evocate e utilizzate per creare unità. L'*Union* ha quindi colto l'occasione per rivendicare l'unità dei ladini, facendo appello alla Consulta affinché tale obiettivo possa essere raggiunto nell'ambito del territorio regionale, per non divaricare ulteriormente le diversità e non favorire rivendicazioni di altro tipo, come per esempio l'aggregazione alla Provincia di Bolzano. In tal senso l'*Union* condivide l'idea del "Comitato per la riunificazione dei Ladini del Sella" che chiede appunto un'integrazione dei comuni di Ampezzo, Colle Santa Lucia e Livinallongo nella Regione autonoma che permetterebbe di riunire tutti i ladini, offrendo la possibilità di creare, all'interno della Regione, una provincia ladina. Zanoner ha quindi sottolineato che l'unità vera è di tipo politico e istituzionale e che questo concetto è sempre stato evocato dai ladini. Ha poi evidenziato la necessità di un forte coordinamento tra i due organismi, la Convenzione dei 33 e la Consulta, incaricati di lavorare al progetto di riforma, affinché ai ladini sia riservato un trattamento giuridico unitario, che contempli anche un unico ordinamento scolastico e formativo e l'unicità territoriale delle Dolomiti patrimonio dell'Unesco. I punti così esposti da Zanoner, sono stati confermati e sostenuti anche da Celso Rizzi, intervenuto in rappresentanza dell'*Union Generela di Ladins dla Dolomites*. Entrambi hanno infine espresso l'auspicio che la Consulta accolga le proposte presentate.

Aurelio Soraruf ha osservato che le due Province non sono riuscite (o non hanno voluto) trovare un accordo per costituire un unico organismo per la riforma dello



Statuto. Questo perché nessuna delle due Province intende perdere competenze in favore della Regione. Soraruf ritiene tuttavia che la questione ladina debba essere considerata con una visione unitaria sul piano politico-amministrativo, per non incorrere negli errori del passato. Bisogna quindi che l'intera comunità ladina ottenga un riconoscimento preciso nello Statuto, per esempio con l'inserimento di una terza provincia nella Regione.

Anche Francesco Dellantonio di Soraga ha sollevato il problema della diversa impostazione della tutela dei ladini nelle due Province, oltre al fatto che una tutela efficace della minoranza non potrà mai essere realizzata attraverso dei meri organi consultivi. Il riconoscimento del gruppo linguistico ladino dovrebbe essere motivato dalla sua "specialità", dal radicamento millenario nella Contea del Tirolo e nell'Impero austro-ungarico, fondamenti di gran lunga antecedenti all'Accordo De Gasperi-Gruber che ha individuato soltanto la possibilità di tutela della minoranza tedesca, cui si sono accodati i ladini delle due Province senza possibilità di coinvolgere gli ampezzani e livinallesi. Motivando l'autonomia con ragioni storiche antecedenti all'Accordo di Parigi, si potrebbe quindi comprendere meglio le ragioni dei ladini.

Emilio Talmon di Canazei ha posto l'accento sull'insufficienza evidente dell'art. 6 della Costituzione<sup>17</sup> per la tutela delle minoranze linguistiche, ma anche della legge provinciale del 19.06.2008 n. 6 (Norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali) che non può garantire una tutela efficace alla minoranza ladina. Analogamente, Talmon ha sostenuto che la legge n. 482 del 1999, approvata con l'assenso dell'*Union Autonomista Ladina* (UAL), non è per nulla adeguata alle esigenze dei ladini, che con queste iniziative sono stati, a suo dire, umiliati. Talmon ha poi rilevato quanto sia importante l'unificazione dei ladini entro confini precisi, fatto che dovrebbe essere considerato nello Statuto, piuttosto che argomenti astratti e in ogni caso insufficienti.

Roberto Pellegrini ha espresso la necessità di puntare su una strategia di raccordo e una linea comune con l'Alto Adige/*Südtirol*, per dare allo Stato la chiara idea di una volontà unitaria e non rischiare il fallimento di progetti e idee. Bisogna, inoltre, motivare l'autonomia in modo che non venga vista come privilegio, ma come valore aggiunto, considerazione sostenuta anche dall'*ex procuradora* del *Comun General de Fascia* Cristina Donei. A tal scopo sarebbe utile considerare maggiormente i valori che uniscono Consulta e Convenzione sull'Autonomia, anche se i problemi possono essere diversi. Pellegrini ha quindi proposto che venga riconosciuta al *Comun General* la veste di istituzione rappresentativa e che venga inoltre rafforzata la sua funzione attraverso un riconoscimento statutario.

Il presidente dell'Istituto Culturale Ladino, Antonio Pollam, ha espresso l'opinione che i riferimenti storici sono fondamentali e che, quindi, va fatto un cenno, nel preambolo dello Statuto, alle minoranze e alla comunità ladina quali antiche comunità di uomini liberi. L'autocoscienza e l'autogoverno sono, a suo parere, fondamentali e vanno quindi rafforzati. Soltanto quest'autocoscienza ha permesso ai ladini di raggiungere importanti conquiste anche legislative, assumendosi così la responsabilità di portare avanti il retaggio di autogoverno tipico della comunità ladina, per esempio attraverso il *Comun General de Fascia*. L'obiettivo, secondo il suo parere, è quello dell'unità, da raggiungere attraverso un superamento dei confini amministrativi.

Lo storico Cesare Bernard ha osservato come sia tipico del mondo alpino riunirsi e coltivare l'unità. Secondo lui l'autonomia è "speciale" perché si riesce a convivere, a stare insieme, a valorizzare gli altri, a essere una comunità: in sintesi, ciò che caratterizza le comunità alpine è il concetto di cerniera. Osserva però che il rispetto implica, conseguentemente, riconoscimento. Poiché il destinatario del documento preliminare è il Consiglio provinciale, Bernard ha chiesto che venga sancito in modo chiaro il riconoscimento del *Comun General de Fascia* quale organo rappresentativo e che siano precisati i suoi ambiti di competenza. Riguardo alla rivendicazione di un'autonomia nell'autonomia è importante definire i tempi e i modi. È comunque fondamentale perseguire ora l'unità interladina per non rischiare di perdere una (altra) grande opportunità. Da questo punto di vista è stato un errore costituire organismi diversi per la Provincia di Trento e per quella di Bolzano. Bernard ha quindi proposto un tavolo comune di discussione sull'autonomia e un tavolo unico per tutti i ladini, quale organismo interno, per definire cosa è condiviso da tutti i ladini.

Anche l'attuale presidente del Consiglio del *Comun General*, Francesco Pitscheider, ha espresso il suo sfavore sul fatto che siano stati istituiti due organismi separati, Consulta e Convenzione sull'Autonomia, la cui coesistenza impedisce un'unione politica, oltre ad acuire il problema della divisione dei ladini in tre province.

Elena Testor, *procuradora* del *Comun General*, è intervenuta esprimendo la necessità e la volontà di addivenire all'unità ladina, necessaria per evitare l'omologazione.

Il vicepresidente della Consulta, Jens Woelk, ha infine constatato che i concetti dominanti nel dibattito sono quelli che riguardano il territorio e l'identità, dove la Consulta si è dimostrata sensibile all'unità culturale e linguistica dei ladini. Woelk ha condiviso l'utilità di un incontro tra tutti i ladini per discutere insieme delle tematiche comuni. Infatti, è emerso chiaramente il problema della diversità della situazione dei ladini in provincia di Trento e in provincia di Bolzano e il fatto che i ladini, pur essendo tutelati all'interno delle autonomie speciali, fanno parte di un

gruppo presente anche nelle province confinanti, dove la disciplina giuridica di tutela è molto diversa.

Il vicepresidente della Consulta Jens Woelk ha infine puntualizzato l'intenzione da parte della Consulta di considerare tutte le istanze avanzate nel processo partecipativo, precisando, però, che la Consulta non può affrontare la questione dei confini. Ciò non toglie che la questione dell'unificazione ladina vada approfondita in altra sede.

Le proposte adottate dalla Consulta in favore delle minoranze linguistiche della Provincia di Trento, seguono fondamentalmente tre direttrici:

1. Dare maggiore visibilità al riconoscimento delle minoranze linguistiche e rendere più organica la disciplina  
[...] 1.3. Riconoscere l'esistenza di una "comunità ladina-dolomitica" a livello regionale.
2. Introdurre ulteriori strumenti di tutela negli ambiti della scuola, della lingua e della cultura  
[...] 2.2. Prevedere esplicitamente forme di collaborazione inter-provinciale e trans-regionale nell'ambito dell'istruzione e per determinate iniziative linguistiche e culturali.
3. Rafforzare la rappresentanza e la partecipazione politica in Trentino
  - 3.1. Confermare l'attuale seggio territoriale per assicurare la rappresentanza ladina [...].
  - 3.2. Garantire espressamente l'integrità territoriale dell'area di insediamento delle minoranze linguistiche storiche [...] (come per il *Comun General de Fascia*).
  - 3.3. Prevedere per il Consiglio provinciale e la Giunta provinciale obblighi di informazione e di consultazione delle minoranze linguistiche nelle questioni di loro interesse.
  - 3.4. Istituire un "Consiglio della comunità ladina-dolomitica" come organo consultivo a livello regionale che unisca e rappresenti tutte le valli ladine.

I punti che riguardano in modo specifico la minoranza ladina e che sono stati riportati nel documento conclusivo della Consulta, con l'aggiunta puntuale dei riferimenti di legge (basi costituzionali e statutarie), sono i seguenti:

- 1) [A. Premessa] [...] le garanzie previste per la minoranza ladina sono differenti nelle due Province (e [...] nei tre Comuni della Provincia di Belluno). Pertanto non pochi ladini ambiscono a garanzie simili a quelle riconosciute in Provincia di Bolzano.

- 2) [... processo partecipativo] La fase di partecipazione ha consentito alle tre comunità linguistiche di esprimersi e discutere [...] nell'ambito di tre laboratori sull'autonomia tenutisi rispettivamente a Palù di Fersina (23/05/2017), a Pozza di Fassa (24/05/2017) e a Luserna (12/07/2017). [...]
- 3) [Proposte per la riforma statutaria] [...] (1.) maggiore visibilità e organicità della disciplina statutaria relativa alle minoranze; (2.) ulteriori strumenti nell'ambito scolastico, linguistico e culturale; (3.) rafforzamento della rappresentanza e partecipazione politica e strumenti per la collaborazione oltre i confini provinciali.
- 4) [Dare maggiore visibilità al riconoscimento delle minoranze linguistiche e rendere più organica la disciplina] [...] è opportuno dare maggiore visibilità al riconoscimento delle minoranze linguistiche, concentrando la relativa disciplina in un'apposita parte dello Statuto riferita ai principi fondamentali dell'autonomia. [...] Si propone di riconoscere [...] la pluralità e la diversità delle popolazioni tradizionalmente insediate nell'Alto Adige/*Südtirol* e nel Trentino come patrimonio irrinunciabile dell'intera comunità regionale e di quelle provinciali [...]. Per rafforzare l'unità culturale della popolazione ladina è opportuno riconoscere nello Statuto, a livello regionale, l'esistenza di una "comunità ladina-dolomitica" [...].
- 5) [Introdurre ulteriori strumenti di tutela negli ambiti della scuola, della lingua e della cultura] Si propone di introdurre nello Statuto il principio della lingua propria nei territori di insediamento storico dei gruppi linguistici elevando a livello statutario i contenuti della norma di attuazione (d.lgs 592/1993) e della legislazione provinciale (art. 2 comma 2 e art. 16 ss. L.P. 6/2008). [...] si propone di prevedere nello Statuto forme di collaborazione inter-provinciale e trans-regionale nell'ambito dell'istruzione e per iniziative linguistiche e culturali [...].
- 6) [Rafforzare la rappresentanza e la partecipazione politica in Trentino] Per garantire rappresentanza e partecipazione politica alle minoranze linguistiche è opportuno confermare l'attuale seggio territoriale per assicurare la rappresentanza ladina (art. 48, comma 3, dello Statuto). [...] La legge Costituzionale n. 1 del 2017 introduce un nuovo comma nell'art. 102 dello Statuto, autorizzando la Regione e la Provincia di Trento ad attribuire, trasferire o delegare al *Comun General de Fascia*, [...], funzioni, compiti o attività proprie, rilevanti per la valorizzazione della minoranza linguistica ladina. [...] Per offrire nuove possibilità di partecipazione alla popolazione ladina, si ritiene opportuno istituire a livello regionale un "Consiglio della comunità ladina-dolomitica" che unisca e rappresenti tutte le valli ladine in un unico organo consultivo, senza modificare gli assetti istituzionali nelle due Province autonome. [...]<sup>18</sup>

#### 4. Considerazioni conclusive

Confrontando il documento finale della Convenzione dei 33 con quello della Consulta di Trento si nota subito una differenza di proposte e contenuti: scarno e privo di novità importanti il primo, a conferma del poco spazio concesso al gruppo linguistico ladino da parte del gruppo linguistico tedesco che, a quanto pare, ha fatto sentire il proprio peso specifico, superiore a quello degli altri; più ricco di sostanza e con possibilità di apertura verso i ladini delle Province confinanti il secondo. Anche il confronto fra le proposte fatte dai ladini in Provincia di Bolzano e i contenuti riportati del documento finale, rivela la scarsa disponibilità da parte della Convenzione dei 33 a considerare le esigenze dei ladini; al contrario, in Provincia di Trento, la Consulta ha praticamente tenuto in considerazione tutte le proposte illustrate nell'incontro a Pozza di Fassa, eccezione fatta per quelle che riguardano il cambiamento dei confini, che non erano di sua competenza.

Il risultato presentato dalla Convenzione dei 33 è quindi ben lontano dal concetto di "ladinità incoraggiata dalla comprensione degli altri", presentato da Silvius Magnago nel 1985, allora Presidente della Provincia di Bolzano, che considerava la lingua e la cultura ladina "un arricchimento per la nostra Provincia", la cui conservazione "è nell'interesse di tutti gli abitanti dell'Alto Adige e nell'interesse dello Stato" (Magnago/Gebert-Deeg 1985, 4-6).

Sembra, inoltre, che la Convenzione dei 33 non abbia cercato la collaborazione con la Consulta, mentre quest'ultima ha dato un segnale positivo in tal senso, come emerge dal suo documento conclusivo che rivela un confronto avvenuto con i due rappresentanti ladini della Convenzione dei 33, Edith Ploner e Christoph Perathoner, sul tema dell'unità culturale e linguistica ladina ampiamente condiviso, auspicando l'introduzione di strumenti che permettano un'effettiva collaborazione trans-provinciale delle comunità.

Nel documento conclusivo la Consulta ha inoltre cercato di evidenziare le proposte che ha ritenuto di condividere con la Convenzione dei 33, poiché importanti per entrambe le Province, come per esempio la proposta di "rafforzare l'unità culturale e la lingua ladina attraverso strumenti di autonomia culturale e di cooperazione e consultazione che riescano a superare i confini provinciali e con essi la frammentazione della popolazione ladina". Non sembra, invece, che la Convenzione dei 33 abbia considerato, almeno per quanto riguarda i ladini, i punti di convergenza con la Consulta. È curioso anche il fatto che nel testo della Convenzione dei 33 si trovi più volte, sempre in riferimento ai ladini, l'espressione "orientamento favorevole" che toglie concretezza alle proposte.

È stato apprezzabile l'impegno della Consulta per cercare di includere i ladini esclusi dal contesto regionale, prevedendo di accogliere

*“l'obiettivo di creare opportunità di rappresentanza, interazione e cooperazione dell'intero gruppo ladino, pur nel rispetto dell'assetto istituzionale provinciale vigente. Una tale cooperazione potrà, in base a leggi regionali e provinciali, previa intesa con la Regione Veneto, coinvolgere anche le popolazioni di lingua ladina appartenenti ai Comuni di Colle Santa Lucia, Cortina d'Ampezzo e Livinallongo del Col di Lana.”*

Se la Convenzione dei 33 non ha nemmeno accennato alle richieste da parte della *Lia di Comuns Ladins* e dell'*Union Generela*, ignorando le istanze delle due associazioni ladine, la Consulta ha perlomeno dato una risposta nel documento conclusivo. Ha chiarito la difficoltà ad accogliere le richieste volte a riconoscere la *Lia di Comuns Ladins* oppure l'*Union Generela di Ladins dlla Dolomites* come organismi identitari e rappresentativi di tutti i ladini storici delle valli dolomitiche. Nonostante entrambe le associazioni offrano l'indubbio vantaggio di un'ampia rappresentanza del mondo ladino, anche oltre i confini provinciali, infatti, si tratta di organismi di natura privatistica, per cui un riconoscimento nello Statuto sembra quantomeno “sconsigliabile” (a differenza di un loro riconoscimento nella legislazione ordinaria).

Nel frattempo, la legge costituzionale n. 1 del 2017 “in materia di tutela della minoranza linguistica ladina” ha già dato risposta all'istanza di rafforzare la rappresentanza ladina in varie istituzioni nella Provincia di Bolzano, e riconosce, per la Provincia di Trento, il *Comun General de Fascia* come ente sovracomunale.

---

## Note

- 1 Anche se la Regione è stata privata di molte funzioni, l'ex consigliere provinciale Carlo Willeit evidenzia la sua importanza per la minoranza ladina: è l'unica istituzione in comune per i ladini delle valli di Badia, Gardena e Fassa, ai quali garantisce il riconoscimento e protezione internazionale in base alla sentenza della Corte Costituzionale del 21.10.1998, n. 356.
- 2 Per motivi linguistici, storici e culturali possono essere considerati "storici" soltanto i ladini appartenuti alla Contea del Tirolo, quindi: ampezzani, livinallesi, badioti e marebbani, gardenesi e fassani (Pescosta 2015, 12).
- 3 L'art. 133 della Costituzione prevede, infatti, la possibilità di istituire nuove Province nell'ambito di una Regione: "Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione. [...]"
- 4 Per sollecitare la trattazione del *referendum* del 2007 in Parlamento, nel 2011 l'*Union Generela* accettò di farsi portavoce del Comitato referendario presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ricorrendo contro la mancata decisione da parte del Parlamento, poiché violerebbe un diritto fondamentale previsto dall'ex art. 35 della Convenzione. Il 14/03/2012 la Corte Europea, in composizione di giudice unico, dichiarò irricevibile il ricorso, poiché "la Corte non ha rilevato nessuna apparenza di violazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli." Nella comunicazione, inviata da Strasburgo il 21/03/2012, si dice inoltre che "la decisione della Corte è definitiva e non può essere oggetto di ricorsi davanti alla Corte, compresa la Grande Camera, o ad altri organi" (cfr. Pescosta 2015, 547).
- 5 In occasione del dibattito, Fabio Chiocchetti, direttore dell'Istituto "Majon di Fascegn" ha proposto alla "*Lia di Comuns Ladins*" di promuovere un sondaggio per capire quale soluzione chiede la maggioranza dei ladini, prima di avviare un altro (costoso) *referendum*, con il rischio che finisca nel dimenticatoio dei politici, come sembra stia avvenendo con quello del 2007 (cfr. Chiocchetti 2017, 1-2).
- 6 Il dubbio che serva una legge costituzionale per l'integrazione dei tre comuni alla Provincia di Bolzano o alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, è stato sollevato dal giurista Carlo Willeit, il quale afferma che se così fosse, sarebbe stato specificato nell'art. 132 della Costituzione. Willeit ha sottolineato la necessità di attuare quanto prima ciò che oltre l'80 per cento della popolazione ampezzana e livinallese ha chiesto nel 2007, suggerendo i modi più opportuni (cfr. Willeit 2017a).
- 7 Alla data del 01.04.2018 avevano aderito 1.131.776 cittadini di 28 stati europei (incluso il Regno Unito). In Italia sono state raccolte 50.823 sottoscrizioni, che sono relativamente poche, se si considerano le 519.232 sottoscrizioni dell'Ungheria o le 290.533 della Romania [cfr. [www.minority-safe-pack.eu](http://www.minority-safe-pack.eu) (01/04/2018)].
- 8 La "*Comunanza ladina a Bulsan*" è un'associazione ladina con un comitato formato da 3 rappresentanti eletti della Val Gardena, 3 della Val Badia, 3 della Val di Fassa e 2 rappresentanti nominati dai Comuni di Ampezzo, Colle Santa Lucia e Livinallongo. In tal senso, la *Comunanza ladina* è un'associazione sovraprovinciale che difende gli interessi di tutte e cinque le comunità ladine.

- 9 Nel 1989 fu attuato il DPR 15.07.1988, n. 574 che riconosce il ladino come lingua amministrativa da utilizzare obbligatoriamente negli uffici pubblici delle località ladine della provincia di Bolzano quale terza lingua ufficiale, accanto all'italiano e al tedesco. Fino ad oggi il provvedimento ha creato numerosi nuovi impieghi, dando più prestigio alla lingua e aumentando le occasioni per usare il ladino scritto. La Val di Fassa ottenne il diritto all'uso della lingua ladina negli uffici e nelle amministrazioni pubbliche con d.leg. del 16.12.1993, n. 592. L'adozione del ladino nelle amministrazioni delle due province ha posto il ladino dolomitico in una situazione di privilegio persino in confronto al retoromanzo in Svizzera che, pur riconosciuto come quarta lingua nazionale già nel 1938, divenne lingua amministrativa soltanto nel 1996. Sull'importanza della lingua retoromanza (cfr. Coray 2003, 121-123).
- 10 Lezuo si riferisce al ladino standard o *ladin dolomitan* che sarebbe dovuto essere adottato per le comunicazioni scritte fra le valli e per tutti i testi che riguardano l'intera comunità ladina. La lingua fu "elaborata" secondo le indicazioni fornite dal professore svizzero Heinrich Schmid, secondo il principio di parità fra gli idiomi considerati. Poiché il *ladin dolomitan* non è riuscito ad accontentare tutti i ladini, non è stato adottato nelle amministrazioni pubbliche né in Provincia di Bolzano né in quella di Trento. Un'alternativa sarebbe stata (e potrebbe ancora esserlo) l'adozione di uno degli idiomi ladini esistenti come lingua comune per tutti i ladini (cfr. Pescosta 2015, 522-523).
- 11 La "proporzionale" è una regola introdotta dal Secondo Statuto d'autonomia per garantire alla popolazione di lingua tedesca l'accesso ai posti pubblici in Alto Adige/*Südtirol*. Nel 1972, oltre il 90% dei posti di lavoro nel settore pubblico erano occupati da cittadini di lingua italiana. La divisione "proporzionale" dei posti di lavoro (art. 89), basata sulle dichiarazioni di appartenenza linguistica, è stata portata avanti negli anni, nonostante i cambiamenti della società altoatesina. Le conseguenze negative della "proporzionale" sono sempre state considerate "un male accettabile" in cambio di una "barriera" che in Alto Adige/*Südtirol* garantisce la precedenza ai cittadini altoatesini nel collocamento al lavoro (art. 10). Sull'antieuropeismo della "proporzionale" (cfr. Lanzinger 2016).
- 12 Le proposte di modifica e d'integrazione dello Statuto qui considerate, sono quelle che riguardano più da vicino le questioni della minoranza ladina. Alcuni interventi da parte dei ladini della Val Badia e della Val Gardena, che qui non vengono riportati per questioni di spazio, rivelano una conoscenza abbastanza superficiale della storia e delle problematiche che riguardano l'Alto Adige/*Südtirol* in generale e la minoranza ladina in particolare.
- 13 Nella lettera qui considerata si ricorda che "la '*Lia di Comuns Ladins*' è un'associazione apartitica, senza fini di lucro, costituita il 23 aprile 2007 a Corvara, per volere dei 19 Comuni nei quali sono insediati i ladini del Sella: Ampezzo, Badia, Campitello di Fassa, Canazei, Castelrotto, Colle Santa Lucia, Corvara, La Valle, Livinallongo del Col di Lana, Marebbe, Mazzin, Moena, Ortisei, Pozza di Fassa, San Martino in Badia, Santa Cristina Val Gardena, Selva Val Gardena, Soraga, Vigo di Fassa.
- 14 I motivi per cui la maggior parte delle proposte e delle richieste dei ladini non sono state approvate dalla Convenzione emergono dall'intervista alla vicepresidente della Convenzione, Edith Ploner, che ha ammesso una scarsa comprensione per le esigenze dei ladini da parte della "maggioranza" tedesca in Alto Adige/*Südtirol* e un forte contrasto fra tedeschi e italiani ancora presente in Alto Adige/*Südtirol*, dove la legge del più forte ha dato ragione al gruppo linguistico tedesco (cfr. La Use di Ladins 2017, 6).
- 15 Il documento finale integrale (Proposte in ordine alla revisione dello Statuto di autonomia Convenzione dei 33) del 22.09.2017 è consultabile sul sito [www.konvent.bz.it/it/files.html](http://www.konvent.bz.it/it/files.html) (01.04.2018).



- 16 Jens Woelk, vicepresidente della Consulta, ha specificato l'importanza delle minoranze linguistiche della Provincia di Trento nel contesto della revisione statutaria: "Nel dibattito trentino sulla riforma statutaria, forse più che nella realtà quotidiana, le minoranze linguistiche storiche residenti nella Provincia autonoma di Trento (i ladini Fassani, i mòcheni e i cimbri) sono un punto di riferimento" (cfr. Woelk 2017).
- 17 All'art. 6 della Costituzione si dice che: "La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche".
- 18 Il documento "preliminare" datato febbraio 2017 è pubblicato sul sito [www.riformastatuto.tn.it/DOCUMENTI-DELLA-CONSULTA/Documento-Preliminare](http://www.riformastatuto.tn.it/DOCUMENTI-DELLA-CONSULTA/Documento-Preliminare) (01.04.2018). Il documento finale integrale redatto in forma provvisoria dovrebbe essere consultabile a breve sullo stesso sito. Per un confronto sui contenuti del documento elaborato dalla Consulta (cfr. Woelk 2017).

---

## Riferimenti bibliografici

- Chiocchetti, Fabio (2017), Referendum, 10 agn dò, in: *La Usc di Ladins/43*, 03.11.2017, 1-2
- Convenzione sull'autonomia, [www.convenzione.bz.it/it/convention.html](http://www.convenzione.bz.it/it/convention.html) (01.04.2018)
- Coray, Renata (2003), Rätoromanische Mythen im öffentlichen Diskurs. Die Stellung des Bündnerromanschen in der Schweizer Sprachenpolitik, in: "Ladinia" XXVI-XXVII (2002-2003), San Martino in Badia: Istituto Ladino "Micurá de Rù", 121-140
- Detomas, Giuseppe (2017), Incontro sul territorio – Laboratorio sulle minoranze linguistiche, in: *CONSULTA PER LO STATUTO SPECIALE PER IL TRENINO – ALTO ADIGE/SÜDTIROL*, 26.05.2017
- Fiorentino, Waldimaro (2007), Nel Trentino Alto Adige, una terza provincia per i Comuni ladini, [www.edizionicatinaccio.it/coerenza/2007/09/nel-trentino-alto-adige-una-terza.html](http://www.edizionicatinaccio.it/coerenza/2007/09/nel-trentino-alto-adige-una-terza.html). (01.04.2018)
- Happacher, Esther (2017), Il fattore "minoranza linguistica" nella revisione statutaria dell'Alto Adige/Südtirol, in: Toniatti, Roberto (a cura di), *Il fattore "minoranza linguistica" nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine*, Trento: Università degli Studi di Trento, 19-34
- La Usc di Ladins (2017), *Autodeterminaziun bëgn, mo unité ladina no*, in: *La Usc di Ladins/26*, 07.07.2017, 6
- Lanzinger, Gianni (2016), Proporzionale, dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico e toponomastica, in: *Autonomiekonvent/Convenzione sull'Autonomia/Convenziun d'Autonomia. COLLOQUI SULLA CONVENZIONE. "La tutela delle minoranze"* 06/05/2016
- Magnago, Silvius/Gebert-Deeg, Waltraud (1985), Una ladinità incoraggiata dalla comprensione degli altri, in: *Ladini: 2000 anni*, Bolzano: Provincia Autonoma di Bolzano, 4-6
- Pescosta, Werner (2015), *Storia dei ladini delle Dolomiti*, 2ª ed., Istituto Ladino "Micurá de Rù", San Martino in Badia
- Pescosta, Werner (2018), *Arjundes y pordüdes dla mendranza ladina dan y do la "detlaraziun de conziliaziun" dl 1992*, in: Raffener, Andreas (a cura di), *25 Jahre Streitbeilegungserklärung*, Hamburg: Verlag Dr. Kovač Bolzano, 593-613

- Riforma dello statuto, la consulta, nomina della consulta, [www.riformastatuto.tn.it/La-consulta/Nomina-della-Consulta](http://www.riformastatuto.tn.it/La-consulta/Nomina-della-Consulta) (01.04.2018)
- Scroccaro, Mauro (1994), Guido Iori de Rocia e la grande utopia dell'unità ladina (1945-1973), Trento: Museo Risorgimento/Istituto Culturale Ladino "Majon di Fascegn"
- Seberich, Rainer (2006), Scuola, lingua e politica. Aspetti storici della scuola nelle valli ladine, in: Profili storici della scuola ladina in provincia di Bolzano, Bolzano: Ufficio cultura e scuola ladina
- Soratroi, Lorenzo (2017), *Alfreider: "L obietif l è rué a nen'Euregio coi trei comuns"*, in: La Usc di Ladins/43, 03.11.2017, 1-3
- Steininger, Rolf (2006), Autonomie oder Selbstbestimmung? Die Südtirolfrage 1945/46 und das Gruber-De Gasperi-Abkommen, Innsbruck: Studienverlag
- Videsott, Paul (2008), Eine Frage der Gerechtigkeit. Die Rückkehr der drei ladinischen Gemeinden zu Südtirol, in: Der Schlern/7, 32-45
- Willeit, Carlo (2017a), Ein mageres Ergebnis für die Ladiner, in: Pustertaler Zeitung/21, 26.10.2017, 12-13
- Willeit, Carlo (2017b), Deguna volontà, in: La Usc di Ladins/44, 10.11.2017, 1-3
- Woelk, Jens (2017), Il fattore "minoranze linguistiche" nella revisione statutaria del Trentino, in: Toniatti, Roberto (a cura di), Il fattore "minoranza linguistica" nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine, Trento: Università degli Studi di Trento, 35-60

Martina Trettel/Alice Valdesalici

## L'autonomia finanziaria alla prova della democrazia partecipativa nelle Province autonome di Trento e Bolzano

### The financial autonomy of the autonomous Provinces Trento and Bolzano/Bozen put to the participatory democracy test

**Abstract** The paper focuses on the interaction between the provincial financial autonomy and participatory democracy instruments. To this extent, the subnational constitutional framework is addressed with the aim to sketch out the foundations of the financial regime paying due attention to its criticalities and major recent developments. The adopted perspective questions the issues raised during the discussions held within the participatory bodies instituted in the Provinces of Trento and Bolzano/Bozen for reforming the Autonomy Statute. This, in order to test the functioning of innovative democratic tools in decision-making processes on highly technical issues such as financial and fiscal autonomy. The internal debates of the participatory bodies raise serious criticism with regard to the adequacy of such instruments in effectively improving the quality of the financial system as a whole. In fact, the highly technical nature of this policy field turns out to be a barrier for those who are not expert in the field.

## 1. Introduzione

Il presente contributo intende analizzare gli aspetti dell'ordinamento finanziario delle Province autonome di Trento e Bolzano emersi dai dibattiti delle assemblee partecipative attivate nel contesto del processo di revisione statutaria. È infatti noto che a partire dall'anno 2016, le Province autonome hanno deciso di intraprendere due percorsi partecipativi paralleli finalizzati ad attivare una discussione il più ampia e inclusiva possibile, e riguardante gli aspetti più salienti della autonomia speciale nell'ottica di un aggiornamento della sua norma fondamentale, lo Statuto di autonomia.

Considerata la centralità della dimensione finanziaria rispetto all'autonomia speciale, non sorprende riscontrare come una parte consistente dei dibattiti di Consulta e Convenzione sull'Autonomia si sia incentrata proprio sull'analisi dello *status quo* dei sistemi di finanza provinciale, mettendone in luce punti di forza e di debolezza al fine elaborare una proposta di manutenzione del titolo VI dello Statuto, dedicato alla materia.

Tuttavia, ciò è avvenuto non senza difficoltà, da un lato, per la complessità che caratterizza la materia e la rende monopolio degli addetti ai lavori, dall'altro, per i limiti degli strumenti della democrazia partecipativa quando messi alla prova in ambiti che presentano un elevato livello di tecnicismo.

Alla luce di queste osservazioni preliminari, i paragrafi che seguono offriranno *in primis* una ricostruzione dell'assetto finanziario vigente (par. 2 e 3), per poi passare in rassegna le tematiche analizzate nel corso dei dibattiti partecipativi di Consulta e Convenzione sull'Autonomia (par. 4) e concludere riportando quanto emerso nelle discussioni alla più generale dimensione della democrazia partecipativa, per comprendere se e come i suoi strumenti possano essere impiegati per l'adozione di decisioni riguardanti la finanza pubblica (par. 5).

## 2. L'assetto finanziario vigente dopo l'accordo di Milano (dal 2010)

Nel 2009 in seguito alla stipula dell'accordo di Milano<sup>1</sup> sono state apportate modifiche sostanziali all'ordinamento finanziario delle due Province autonome di Trento e Bolzano, perseguendo, da un lato, un consolidamento dell'autonomia finanziaria e, dall'altro, il coordinamento tra la finanza pubblica provinciale e quella statale in applicazione dell'art. 27 della legge delega 42/2009 (Magnago 2013), ovvero definendo forme e strumenti con cui le Province contribuiscono al riequilibrio finanziario.<sup>1</sup>

Il consolidamento dell'autonomia è conseguenza delle revisioni apportate alla finanza provinciale con riferimento sia al lato delle entrate, sia a quello delle spese. In particolare, per quanto concerne la struttura delle entrate si riscontra nel complesso un rafforzamento delle componenti di natura tributaria - riconducibile, in parte, all'estensione delle quota di compartecipazione ai 9/10 del gettito proveniente dalla (quasi) totalità dei tributi statali, in parte, alla modifica dei criteri per il calcolo del gettito riferibile al territorio provinciale, in parte, ad una riduzione significativa di tutte le altre voci di bilancio di cui al categoria "trasferimenti statali".

Rispetto ai criteri per il calcolo del gettito tributario riferibile al territorio la novità più significativa riguarda la previsione – direttamente nello Statuto – di una disciplina *ad hoc*. Per alcuni tributi sono fissati dei criteri specifici declinati in base all'architettura del singolo tributo o della sua base imponibile, per tutti gli altri è stato invece introdotto un criterio generale da applicarsi in via residuale in mancanza di disposizioni specifiche, per cui il gettito riferibile di spettanza provinciale si determina prendendo come riferimento "indicatori o altra documentazione idonea per valutare i fenomeni economici che hanno luogo sul territorio interessato" (*ex art. 75-bis* Statuto). In questo modo si supera il criterio del luogo di riscossione a favore di quello del luogo in cui viene a maturazione la fattispecie tributaria, favorendo il legame tra dotazione finanziaria e reale capacità fiscale del territorio.

Quanto invece alla riduzione delle entrate riconducibili alla categoria "trasferimenti statali", si riscontra la soppressione della c.d. quota variabile – il cui ammontare veniva contrattato annualmente con il Governo –, della somma sostitutiva all'I-VA sulle importazioni e, infine, dei contributi statali provenienti dalle leggi di settore (con la sola eccezione dei fondi provenienti dall'UE). Ciò peraltro ha determinato un risparmio significativo a valere sul bilancio annuale dello Stato ed è pertanto riconducibile nell'alveo di quelle misure con cui le due Province contribuiscono al risanamento della finanza pubblica. Sul versante dell'autonomia di spesa, invece, è stato definito il trasferimento di alcune funzioni statali e dei relativi oneri a carico del bilancio provinciale. L'effetto di tale modifica è duplice: si realizza un'estensione delle competenze provinciali e si contribuisce alla solidarietà nazionale, poiché le funzioni sono finanziate tramite risorse provenienti dal bilancio provinciale e determinano quindi un risparmio di spesa per lo Stato. Tale soluzione è in linea con quanto prospettato dalla stessa legge di riforma sul federalismo fiscale, la quale – all'art. 27 – sancisce che il concorso degli enti speciali al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al patto di stabilità interno e agli obblighi europei può realizzarsi

*“anche mediante l’assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato.”*

In termini quantitativi tale contributo è stato fissato in 100 milioni annui a carico di ciascuna Provincia da destinarsi, in parte (40 milioni), al finanziamento di progetti e iniziative di competenza statale a favore dei territori confinanti per sopperire ai disagi legati alla loro peculiarità di “territori di confine”, in parte (60 milioni), al finanziamento delle deleghe di funzioni statali. Sono diversi gli ambiti trasferiti, o delegati, attraverso l’adozione delle relative norme di attuazione: ad esempio in materia di Università degli Studi di Trento, di cassa integrazione, disoccupazione e mobilità, nonché le funzioni amministrative, organizzative e di supporto riguardanti la giustizia civile, penale e minorile (con esclusione di quelle legate al personale di magistratura), e quelle relative alla gestione del parco nazionale dello Stelvio (Valdesalici 2010a).<sup>2</sup>

Quanto illustrato ha determinato un significativo consolidamento dell’autonomia provinciale. Da un lato, il rafforzamento del peso delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali assicura un legame più forte tra l’entità delle risorse disponibili, la capacità fiscale del territorio e l’andamento dell’economia locale, realizzando quindi una funzione di responsabilizzazione dell’ente provinciale. Ciò è vero nonostante si tratti di un modello di finanza derivato: le compartecipazioni sono quote parte del gettito proveniente da tributi erariali. È pertanto lo Stato che, con legge ordinaria, definisce l’architettura del sistema tributario e dei singoli tributi e quindi incide sull’ammontare delle risorse che le Province avranno a disposizione. Rispetto a tali decisioni e alle eventuali ripercussioni in termini di entrate a disposizione le Province non hanno pertanto alcun potere da un punto di vista prettamente giuridico, ma sono destinate a subirne le conseguenze. Lo statuto di autonomia infatti, pur costituendo una garanzia importante (costituzionale) nel determinare la struttura della finanza provinciale, non contiene alcuna precisazione circa la dimensiona quantitativa.

Dall’altro, l’assunzione degli oneri finanziari relativi all’esercizio di funzioni statali sul territorio provinciale contribuisce a rafforzare l’autonomia di spesa e con essa l’autonomia politica che alla prima è strumentalmente legata, poiché su queste funzioni le Province non solo sono titolari delle decisioni di spesa, ma assumono altresì importanti competenze amministrative e – in alcuni casi – anche legislative.

Con riferimento invece al coordinamento della finanza pubblica provinciale con quella statale, nell’accordo di Milano si fissano i pilastri del concorso delle due Pro-

vince al riequilibrio della finanza pubblica. Una tale prospettiva rappresenta non solo una significativa affermazione di principio, poiché le Province si assumono la responsabilità di contribuire alla solidarietà nazionale e al risanamento dei conti pubblici dello Stato per far fronte agli obblighi europei, ma al tempo stesso contiene importanti previsioni di natura prescrittiva con riferimento sia al metodo che alle modalità da prediligere nel determinare tale contributo. Infatti, l'art. 79 dello Statuto, da un lato, prevede che l'apporto delle Province al riequilibrio finanziario possa essere definito e modificato solo a seguito di intesa tra le parti (d.P.R. n. 670 del 1972, art. 79 c. 2), dall'altro, specifica gli strumenti attraverso cui le Province concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, ovvero attraverso la cancellazione dal bilancio di diverse voci di entrata (quali appunto le fonti sopra menzionate), l'assunzione degli oneri relativi all'esercizio di funzioni statali – anche delegate, nonché, il contributo al patto di stabilità interno da determinarsi con il meccanismo dei saldi di bilancio.

### **3. L'assetto finanziario vigente dopo il patto di garanzia (dal 2014)**

Nonostante le garanzie introdotte a livello statutario dall'accordo di Milano, negli ultimi anni l'autonomia finanziaria provinciale ha subito consistenti invasioni di campo da parte dello Stato, chiamato a garantire il rispetto dei vincoli imposti dall'UE. Pur riconoscendo il dovere di concorrere al risanamento della finanza pubblica e alla solidarietà nazionale, le due Province contestavano il metodo con cui lo Stato interveniva in spregio al principio pattizio, che invece avrebbe dovuto informare le relazioni finanziarie intergovernative con gli enti speciali. D'altro canto, anche se i provvedimenti di finanza pubblica adottati dallo Stato negli ultimi anni contenevano le cosiddette clausole di salvaguardia, l'effetto di tali previsioni non è stato quello di escludere le Province dal contributo di volta in volta previsto per il consolidamento dei conti pubblici, ma solo quello di subordinarne l'efficacia ad un adeguamento del rispettivo ordinamento, con procedure rispettose del principio pattizio. Dal livello politico tali violazioni sono quindi state trasposte sul piano giuridico-costituzionale traducendosi in un numero considerevole di conflitti pendenti avanti alla Corte costituzionale. In particolare, le Province lamentavano la violazione da parte dello Stato delle disposizioni statutarie relative al coordinamento finanziario sia per la previsione di forme di concorso al riequilibrio (i c.d. accantonamenti) non previste dallo Statuto (d.P.R. n. 670 del 1972, art. 79), sia per la definizione unilaterale da parte dello Stato dell'entità del contributo al patto di stabilità e della

violazione del meccanismo dei saldi di bilancio, sia per la violazione della condizioni cui dovevano essere subordinate le riserve all'erario rispetto alle devoluzioni altrimenti spettanti alle Province. Controverse erano infine le previsioni di legge statale che introducevano riserve all'erario, in violazione delle condizioni fissate dalla norma di attuazione dedicata, tra il resto, proprio alla disciplina di tale istituto (d. lgs. n. 268 del 1992, artt. 9, 10 bis).

In questo contesto politico-finanziario si colloca l'accordo firmato a Roma il 15 ottobre 2014 tra i rappresentanti dello Stato e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Nell'intesa – definita non a caso come “patto di garanzia” – da un lato, si ribadisce la necessità di rispettare il principio pattizio sia per incidere sull'autonomia finanziaria sia per definire le modalità con cui realizzare il coordinamento del sistema provinciale con la finanza pubblica statale; dall'altro, si fissano direttamente le cifre del concorso delle due Province al riequilibrio finanziario. A tal riguardo uno degli aspetti più significativi attiene alla dimensione temporale. Infatti, le previsioni si proiettano sul medio-lungo periodo in un processo caratterizzato da fasi temporali ben scandite. Si riscontra una prima fase transitoria, ormai conclusa (2014-2017), legata alla situazione di congiuntura “cronica” che l'Italia stava attraversando, in cui il contributo è stato particolarmente elevato in quanto si sommarono sia gli accantonamenti sul bilancio statale – destinati al pagamento degli oneri del debito pubblico –, sia il miglioramento del saldo relativo al patto di stabilità interno, sia infine l'ammontare riconducibile alle riserve all'erario. Tali voci complessivamente considerate determinano una considerevole contrazione delle entrate provinciali, stimata per un valore superiore al 30 per cento delle risorse a bilancio. Il secondo periodo, attualmente in corso – si estende dal 2018 al 2022 e si può definire di stabilizzazione dei rapporti Stato-Province, in quanto si prevede sostanzialmente una compensazione di quanto pagato in eccesso nella prima fase. In particolare, viene superato il patto di stabilità e trova applicazione il principio dell'equilibrio di bilancio (*ex* art. 9, legge 243/2012), gli accantonamenti vengono ridotti e le riserve all'erario eliminate (queste ultime però solo dal 2019). Infine, si prevede una terza fase – dal 2023 – che potrebbe definirsi di normalizzazione delle relazioni finanziarie, per la quale non si fissa direttamente il contributo delle Province ma si determinano i criteri da applicare per il calcolo, prevedendo una rideterminazione annuale in base alla variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni.

Interessante è anche la disciplina relativa alle deroghe ammesse. Gli scostamenti rispetto a quanto concordato, infatti, sono tollerati ma solo negli stretti limiti fissati dall'accordo medesimo. Di conseguenza, lo Stato potrà variare unilateralmente e *in peius* per le Province le condizioni economiche concordate, ma solo rimanendo



nei limiti temporali (per un tempo definito) e quantitativi (max. 10 per cento), e per il verificarsi delle circostanze (eccezionali esigenze di finanza pubblica o per manovre straordinarie per il rispetto degli obblighi europei) espressamente stabilite dallo Statuto. In questo modo la disponibilità del bilancio provinciale non dovrebbe essere più soggetta a periodiche variazioni imposte unilateralmente dallo Stato (ad eccezione di quelle previste dallo Statuto per casi straordinari *ivi* indicati), garantendo così la certezza e, conseguentemente, la programmabilità delle risorse nel lungo periodo. Tale prospettiva peraltro rende possibile l'adozione di politiche, non solo fiscali, capaci di incidere sullo sviluppo del territorio.

Il patto di garanzia ha altresì rappresentato l'occasione per operare una manutenzione della costituzione finanziaria, ad ulteriore consolidamento dell'autonomia della sua dimensione finanziaria; ciò intervenendo sull'autonomia tanto di spesa, quanto di entrata.

Da un lato, è stata confermata la possibilità di compensare quanto dovuto a titolo di concorso agli obiettivi della finanza pubblica attraverso l'assunzione – a carico del bilancio provinciale – di nuove competenze o funzioni, anche delegate, dello Stato. Una tale prospettiva peraltro si è già tradotta in pratica attraverso l'adozione delle norme di attuazione relative alle funzioni amministrative, organizzative e di supporto riguardanti la giustizia civile, penale e minorile (con esclusione di quelle legate al personale di magistratura), nonché in materia di gestione del parco nazionale dello Stelvio.<sup>3</sup>

Dall'altro, anche l'autonomia impositiva ne esce rafforzata, essendo espressamente riconosciuto il potere di introdurre con legge provinciale “crediti di imposta” con riferimento a tutte le figure tributarie (anche quelle di fonte statale). A tal proposito i vantaggi in termini sia di semplificazione amministrativa che di riduzione dei costi e dei tempi burocratici sono evidenti. In tale direzione opera anche la definizione del criterio per il calcolo del gettito riferibile al territorio per quanto riguarda nello specifico le accise sui combustibili da riscaldamento, che dovrà determinarsi in base alle immissioni in consumo di tali prodotti energetici nel territorio di ciascuna Provincia. Tale aspetto era particolarmente critico, poiché nell'incertezza del criterio da applicarsi il relativo gettito era stato di fatto trattenuto *in toto* dallo Stato.

Di interesse è poi la nuova disciplina delle riserve all'erario introdotta a livello statutario. In particolare, essa rileva non tanto per l'esclusione della possibilità di utilizzare tale strumento per finalità di risanamento dei conti pubblici (poiché già la disciplina vigente prospetta tale preclusione), quanto piuttosto per il potenziamento che un tale riconoscimento dovrebbe comportare sul fronte della certezza delle entrate e in generale delle garanzie che si derivano dalla sua “costituzionalizzazione”.

In tale direzione sembra poter incidere anche la prospettiva del superamento a decorrere dal 2018 del patto di stabilità interno, cui seguirà l'introduzione della regola del pareggio di bilancio. Il meccanismo attualmente vigente fonda il contributo delle due Province sul meccanismo dei saldi di bilancio, anche se di fatto si è tradotto in interventi di riduzione della spesa, incidendo in particolare sulla parte in conto capitale. Il vincolo del pareggio di bilancio – soprattutto se calcolato su base regionale e su uno spazio temporale pluriennale – dovrebbe garantire in questo senso una maggiore flessibilità.

Il *trade-off* appare con evidenza: i due enti contribuiscono con una quota consistente del proprio bilancio al risanamento finanziario dello Stato italiano, ottenendo in cambio una maggiore garanzia in termini di giustiziabilità del sistema avanti alla Corte costituzionale, il cui scrutinio sarà presumibilmente a maglie strette in considerazione del fatto che il nuovo accordo non si limita a definire i criteri e il metodo per determinare il concorso, ma ne fissa direttamente l'ammontare.

#### **4. Quali i temi all'ordine del giorno della Consulta e della Convenzione sull'Autonomia?**

Dal quadro ricostruito nei due paragrafi precedenti emerge la centralità della materia finanziaria nelle dinamiche dell'autonomia e al tempo stesso la sua natura particolarmente tecnica e complessa, per cui non stupisce riscontrare come la discussione relativa alla manutenzione statutaria del titolo VI dello Statuto si sia per lo più concentrata nelle sedi partecipative più ristrette e formalizzate, quali appunto la Consulta e la Convenzione dei 33. Mentre in queste sedi il dibattito è stato funzionale alla formalizzazione di una vera e propria proposta di revisione di questa parte dello Statuto, grazie al contributo presentato da accademici e funzionari esperti della materia, diversamente nei laboratori tematici e negli open space, nonché nel Forum dei 100, la discussione è stata più circoscritta e nel complesso si è limitata a ribadire principi fondamentali generali quali la certezza delle entrate, nonché l'autonomia fiscale, i quali rientrano non a caso tra le tematiche più attraenti e populistiche nel contesto di qualsivoglia processo di decentramento politico.

Il tecnicismo di una discussione in tale ambito si accentua considerando la circostanza, rappresentata da entrambi i consessi, per cui l'ordinamento finanziario su cui si reggono le due Province può definirsi come un'opera evoluta, ancorché incompleta se si considera il fronte dell'autonomia fiscale (resoconto integrale della ventiduesima riunione della Convenzione dei 33 del 05.05.2017, 3). Depone in quest'ultimo

senso la comunanza degli argomenti oggetto del dibattito nei rispettivi organi provinciali. Se infatti le opzioni ancora aperte e irrisolte fossero molteplici, sarebbe difficile registrare una tale concordanza, senza un previo coordinamento.

D'altro canto, come illustrato nei due paragrafi precedenti, il titolo VI dello Statuto è stato fatto oggetto di recenti e ripetuti interventi di riforma che non si sono solo limitati ad un'opera di manutenzione, ma hanno introdotto modifiche di natura sostanziale che visti nel loro insieme hanno inciso profondamente sul sistema nel suo complesso, mutandone i tratti caratterizzanti. Non a caso quindi dal dibattito intercorso nelle rispettive sedi provinciali sono emersi diversi elementi che sarebbe opportuno modificare, ma che sono destinati non tanto a rivedere i pilastri portanti del sistema quanto ad accentuare ulteriormente l'autonomia, da un lato attraverso il consolidamento della sua dimensione fiscale, dall'altro attraverso la previsione di strumenti di garanzia più forte del grado di autonomia attualmente esistente, in senso strumentale a garantire la certezza delle entrate e una migliore programmabilità degli interventi pubblici sul territorio. D'altronde, tanto più efficiente è una macchina, tanto maggiori sono le opere di manutenzione necessarie.

Facendo sintesi di quanto discusso nelle due sedi con riferimento alla dimensione garantista dell'autonomia, emerge senz'altro il ruolo centrale rivestito dal patto di garanzia (con particolare riferimento al rafforzamento del principio pattizio e alla previsione di un tetto massimo per la partecipazione alla riduzione del debito pubblico da parte delle due Province). Al tempo stesso la discussione ha fatto emergere elementi ulteriori che potrebbero risultare strumentali alla garanzia della rispettiva dotazione finanziaria. A tal proposito la Consulta ha in particolare rilevato l'importanza di definire criteri informati al principio di territorialità con riferimento alle imposte erariali non localizzabili, quali possono essere ad esempio le imposte sulle transazioni online, eventualmente anche attraverso il ricorso ad un parametro forfetario, considerata l'impossibilità di una fedele ricostruzione del gettito reale. Al tempo stesso si ravvisa la necessità di introdurre una previsione che renda inefficaci eventuali interventi del legislatore statale di riclassificazione delle entrate da fonti di natura tributaria a fonti di altra natura (come ad esempio possono essere i contributi sociali), per le quali lo Statuto non prevede alcuna compartecipazione. La *ratio* alla base di tale opzione risiede nella volontà di limitare il potere dello Stato di incidere unilateralmente sulla dotazione finanziaria provinciale, sostanzialmente aggirando le previsioni statutarie con un intervento non di sostanza ma limitato ad una mera ridenominazione dell'esistente. Si tratterebbe invero della traduzione in regole del principio di invarianza finanziaria. D'altro canto, come osserva il Presidente della Consulta trentina, il professore Falcon, in caso contrario si avrebbero regole d'acciaio

(la previsione statutaria della compartecipazione ai 9/10) che poggiano tuttavia su basi di terracotta (le leggi ordinarie dello Stato che disciplinano il sistema tributario). Un altro aspetto su cui si è soffermata la Consulta trentina riguarda poi la possibilità che si verificino crisi asimmetriche, ovvero crisi localmente circoscritte, per le quali ai fini di garantire le risorse necessarie alla gestione delle numerose competenze sarebbe previdente introdurre la possibilità di un conseguente adeguamento del contributo provinciale alla finanza pubblica, ancorché temporalmente circoscritto alla fase avversa del ciclo economico. Tale aspetto è stato oggetto di discussione anche da parte della Convenzione dei 33, pervenendo sostanzialmente ad una proposta analoga. Sempre in entrambi i consessi è poi emersa l'importanza che il contributo al riequilibrio finanziario si traduca in via prioritaria attraverso l'assunzione di nuove competenze statali, quale strumento che nel garantire un risparmio a valere sul bilancio dello Stato permetta al tempo stesso una valorizzazione dell'autonomia politica delle Province.

Se la certezza delle entrate è strumentale all'autonomia finanziaria in senso lato, la discussione non ha mancato di soffermarsi anche sulla dimensione più genuina dell'autonomia ovvero quella fiscale/tributaria. A tal proposito la Convenzione dei 33 ha posto l'accento sull'importanza di ampliare la competenza impositiva in relazione a tributi propri, anche a livello locale, nonché di assicurare una maggiore flessibilità fiscale attraverso la previsione di un margine di manovra anche sui tributi erariali mediante il riconoscimento della potestà di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni, pur nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea. Più cauta a tal proposito la posizione della Consulta trentina la quale nel sottolineare i vantaggi di un tale strumento, ravvisa al tempo stesso alcuni rischi in termini di irrigidimento nel governo della spesa pubblica.

Infine, in entrambi le sedi affiora l'interesse per una revisione delle regole di ricorso all'indebitamento. Pur ribadendosi la necessità di rispettare i principi e le regole europee in materia, si sottolinea come l'estesa autonomia politica delle due Province, le quali attualmente esercitano pressoché tutte le funzioni pubbliche sul territorio, richieda il riconoscimento di un margine, controllato e concordato, di ricorso al debito. In tal senso ad esempio la Consulta ritiene che si dovrebbero quantomeno estendere alle due Province le stesse possibilità previste per altri enti territoriali, mentre la Convenzione bolzanina propone che venga assicurata la potestà di emettere titoli di debito in conformità con un predeterminato livello massimo di indebitamento definito d'intesa con lo Stato.

## 5. Il dibattito sull'autonomia finanziaria provinciale nel contesto dei metodi della democrazia partecipativa: considerazioni d'insieme

Alla luce di quanto affermato nei paragrafi precedenti, viene ora da chiedersi quale sia la potenzialità dell'impiego delle procedure della democrazia partecipativa nel contesto dell'adozione di decisioni inerenti alle finanze e alla fiscalità territoriale (Allegretti 2011, 295-335).

Le procedure partecipative qui presentate, Convenzione sull'Autonomia e Consulta, ben si prestano ad essere prese quale esempio al fine di avviare una riflessione sulle modalità con cui questo tipo di pratiche siano in grado di condurre ad una effettiva innovazione dei processi decisionali, in particolare di quelli riguardanti l'autonomia finanziaria.

Per poter far luce sulla questione appena posta, è necessario procedere nell'analisi affrontando di seguito una serie di questioni, in parte specificamente riguardanti il caso in esame, quello delle Province autonome e della riforma dello Statuto di autonomia, e in parte afferenti più in generale alle modalità con cui viene atteggiandosi la democrazia partecipativa (cfr. Palermo 2015; Rosini 2015).

Guardando ai lavori dei consessi partecipativi attivati nelle due Province sono due le questioni che si pongono, una inerente al metodo e l'altra all'oggetto della discussione.

Da una prospettiva metodologica, quando si affronta il tema della democrazia partecipativa, si è spesso portati a chiedersi quale sia il metodo più funzionale per poter efficacemente includere la cittadinanza nel contesto dei processi di adozione delle decisioni pubbliche e, in subordine, se gli effetti dei processi partecipativi debbano condurre a risultati vincolanti ovvero ad esiti meramente consultivi. Per quanto si sia concordi nel ritenere i processi di democrazia partecipativa portatori di effetti solamente consultivi (Allegretti 2011), anche alla luce di quanto affermato nella giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. C. cost. sent. 379/2004)<sup>4</sup>, non sarebbe corretto trattare le due questioni in modo separato, dal momento che è comunque necessario garantire che le conclusioni cui si perviene nelle sedi partecipative siano considerate dalle istituzioni rappresentative nella maggiore misura possibile.<sup>12</sup>

Se così non fosse infatti, la partecipazione dei soggetti coinvolti perderebbe tutto il suo significato e l'attivazione delle procedure stesse ci rimetterebbe in termini di credibilità e serietà. Quella di riuscire a creare dei metodi decisionali che siano in grado di conferire a procedure consultive, quali quelle di cui qui si discute, la garanzia di essere effettivamente prese in considerazione dagli organi a ciò deputati è una

delle questioni più spinose, e tutt'ora irrisolte, nel contesto degli studi in materia di democrazia partecipativa (Font et al. 2016; Valastro 2016, 62-63).

Venendo ai casi in esame, ci si chiede se l'attivazione di una procedura dalla natura partecipativa nel contesto del processo di revisione statutaria sia stata una scelta che ha, sin dalla sua concezione, tenuto conto dell'aspetto della effettiva presa in considerazione dei risultati emersi in seno alle due procedure partecipative nelle successive fasi di discussione parlamentare dei contenuti della riforma. L'esperienza delle altre Regioni a statuto speciale dimostra infatti che le assemblee partecipative attivate tra il 2004 e il 2006 in Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Sardegna per la revisione dei rispettivi Statuti di autonomia, si sono arenate proprio nelle fasi parlamentari di revisione dello Statuto, frustrando così l'intera fase partecipativa antecedentemente attivata (cfr. Toniatti 2017; Festa 2005; cfr. Gherardini 2014).

Se infatti quello della revisione statutaria è il momento che chiama in gioco la dimensione più strettamente costituente del *decision-making* subnazionale, e necessita per questo del più ampio coinvolgimento di tutte le istanze sociali al fine di garantire la massima democraticità alla procedura (Allegretti 2013, 690)<sup>5</sup>, allo stesso tempo il tecnicismo, la complessità e la lunghezza della stessa rende molto difficile riuscire a dare efficace attuazione all'apertura delle procedure in senso partecipativo. Ecco che allora ci si chiede se non sarebbe più semplice, quantomeno in una fase sperimentale come quella attuale, dare avvio a pratiche partecipative nel contesto di atti normativi di rango inferiore, la cui procedura di adozione è meno complessa, interessa un arco temporale più limitato, e il cui oggetto riguarda uno specifico settore e non una molteplicità di aspetti come accade nel caso degli Statuti di autonomia.

Entrambi questi fattori necessitano tuttavia di essere precisati se, come in questo caso, considerati in riferimento al tema specifico delle relazioni finanziarie nelle Province autonome di Trento e Bolzano. Lasciando da parte per il momento il profilo del tecnicismo e della complessità della materia su cui si tornerà tra poco, si deve richiamare – come ben noto – la peculiare procedura di revisione statutaria che interessa la materia delle relazioni finanziarie. *Ex art.* 104 dello Statuto, infatti, la modifica delle norme finanziarie non interviene con la procedura di revisione costituzionale, come accade per la restante parte dello Statuto di autonomia, bensì necessita “solo” di una legge ordinaria rinforzata da intesa inter-governativa tra Province e Stato (Valdesalici 2010b).

Dunque, riportando la riflessione sul piano dell'effettività dei processi della democrazia partecipativa, si potrebbe giungere ad affermare che la procedura di revisione delle norme finanziarie consentirebbe di integrare in modo più snello ed effi-

cace gli esiti delle sperimentazioni partecipative nell'*iter* legislativo di riforma statutaria. In altre parole, mancando la fase di discussione da parte del parlamento nazionale, propria invece della procedura di revisione statutaria “costituzionale”, gli organi provinciali – alla luce di quanto deciso nelle discussioni di Convenzione e Consulta – godrebbero di maggiore libertà di movimento nel tradurre in disposizioni statutarie quanto definito a livello di autonomia finanziaria. Per quanto questo sia vero, ci si scontra inevitabilmente con la complessità che riguarda per l'appunto la materia in esame.

Tornando infatti all'aspetto delle tematiche su cui si incentrano i processi di democrazia partecipativa, ci si chiede se quello delle relazioni finanziarie sia argomento che ben si presti ad essere l'oggetto di percorsi di discussione strutturata, quali quelli qui presi ad esempio. In prospettiva più ampia, quello dell'opportunità di avviare pratiche di tipo partecipativo è uno degli aspetti più sfuggenti della materia. A tal proposito c'è chi invero adotta quale criterio orientativo per l'attivazione di percorsi partecipativi “la complessità [...] della materia oggetto di discussione” (Valastro 2016, 36). Se infatti la democrazia partecipativa ambisce per sua natura a valorizzare i saperi civici ed esperienziali e la loro complementarità rispetto ai saperi politici, nel caso di ambiti tematici molto complessi, come quello degli ordinamenti finanziari, l'integrazione viene a mancare. L'ambizione di coinvolgere la società civile (organizzata e non) nell'elaborazione degli atti normativi infatti richiede per sua natura la possibilità per i soggetti coinvolti di ricevere informazioni e comprendere con chiarezza tutti gli aspetti che riguardano l'oggetto della discussione. Solo così si gettano delle solide basi sulle quali costruire un dibattito paritario e trasparente, propedeutico alla elaborazione di una decisione condivisa da tutti i partecipanti. Qualora invece l'oggetto della discussione risulti poco chiaro a tutti, o ad alcuni, l'elemento partecipativo e collaborativo della procedura verrebbe meno, dal momento in cui ad un gruppo di partecipanti sarebbe preclusa la possibilità di contribuire in modo effettivo alla definizione dell'esito della fase partecipativa.

Dall'analisi delle discussioni avvenute nel contesto dei percorsi partecipativi delle Province di Trento e Bolzano, emerge come proprio gli aspetti relativi alle relazioni finanziarie delle due Province siano argomento non solo di difficile comprensione ma anche sulla cui opportunità risulta arduo prendere una posizione, soprattutto a fronte dell'estremo tecnicismo che le connota. Infatti, si può notare come gli esperti invitati per presentare ai membri di Convenzione dei 33 e Consulta il modello dell'autonomia finanziaria, siano stati anche quelli che hanno di fatto suggerito le soluzioni più efficaci e funzionali riguardanti il come rivedere l'attuale *status quo* in vista di uno Statuto di autonomia revisionato.

Questo avvalorava senz'altro la tesi per cui non ogni tematica si presta ad essere oggetto di processi di democrazia partecipativa, a maggior ragione considerando che le assemblee partecipative avviate a Trento e Bolzano si componevano non solamente di cittadini "ordinari" ma anche, per la maggior parte, di soggetti con un *background* culturale di notevole spessore, ai quali tuttavia gli aspetti più tecnici dell'autonomia finanziaria sono comunque risultati di difficile accesso.

Si può così concludere che se si considera la democrazia partecipativa come obbligatoriamente inclusiva di tutte le istanze sociali, risulta allora evidente come sia necessaria l'esclusione di alcuni ambiti tematici tra i possibili oggetti di questo tipo di processi; se invece si concepisce la democrazia partecipativa come un'entità modulare in cui si possono progettare tipologie di processi aperti a tutta la cittadinanza e tipologie di processi, più tecnici, riservati agli esperti del settore, come per esempio potrebbe accadere con i temi relativi alle relazioni finanziarie, allora le possibilità aumenterebbero notevolmente.

---

## Note

- 1 Il testo dell'accordo di Milano è confluito nei commi 106-126 dell'articolo 2 della legge 191/2009, andando per questa via a modificare il titolo VI del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto di autonomia - Statuto). Ciò è possibile in forza della speciale procedura, prevista dall'art. 104 Statuto, per la revisione della parte dello Statuto che disciplina l'ordinamento finanziario. In questo modo peraltro la legge dello Stato, per la parte che recepisce l'accordo finanziario, assume forza di legge rinforzata e potrà quindi essere modificata solo a seguito di intesa.
- 2 Ciò si è verificato sia all'esito dell'accordo di Milano, sia in seguito all'intesa confluita nel comma 515, art. 1, legge 147/2013. Per un'analisi delle modifiche apportate con l'accordo di Milano.
- 3 Il relativo trasferimento era stato previsto in termini generali già dal c. 515, art. 1, l. 147/2013, ma è divenuto operativo in seguito all'adozione delle norme di attuazione: d.lgs. 16/2017; d.lgs. 77/2017; d.lgs. 51/2016; d.lgs. 14/2016.
- 4 Qui si afferma gli istituti partecipativi "non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare e a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche." La Corte costituzionale ritiene rientri nella competenza delle Regioni la previsione di strumenti partecipativi integrativi del processo legislativo, purché si tratti di "limitate e trasparenti procedure di consultazione da parte degli organi regionali dei soggetti sociali o economici su alcuni oggetti di cui siano particolarmente esperti."



- 5 La fonte che più di tutte necessita dell'inclusione di tutti i possibili interessati alla sua elaborazione è, per sua natura, proprio la Costituzione. Quest'ultima è infatti "da sempre il frutto di un processo storico che riposa su un movimento creativo della società interessata e che trova in seno a essa una pluralità di attori variamente partecipi."

---

## Riferimenti bibliografici

- Allegretti, Umberto (2011), *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2011, 295-335, Milano: Giuffrè, 295-335
- Allegretti, Umberto (2013), *Recenti costituzioni "partecipate": Islanda, Ecuador, Bolivia*, in: *Quaderni costituzionali*, 3, 689-708, 690
- Festa, Alessio (2005), *La convenzione regionale per la stesura del nuovo statuto di autonomia della regione autonoma Friuli Venezia-Giulia*, in: *Federalismi.it*, 3, 1-11
- Font, Joan/Pasadas del Amo, Sara/Smith, Graham (2016), *Tracing the Impact of Proposals from Participatory Processes: Methodological Challenges and Substantive Lessons*, in: *Journal of Public Deliberation*, 12
- Gherardini, Gherardo (2014), *Una Consulta per riscrivere lo Statuto sardo*, in: *Il messaggero Sardo*, 6.11.2014
- Magnago, Eros (2013), *Prima, durante e dopo l'Accordo di Milano. Relazioni finanziarie Stato-Province autonome tra federalismo fiscale e crisi economica*, in: Palermo, Francesco/Parolari, Sara/Valdesalici, Alice (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo – Alto Adige/Südtirol – Trentino*, Padova: Cedam, 195-222
- Palermo, Francesco (2015), *Verso una riforma partecipata dello statuto di autonomia. Una prospettiva metodologica e comparata*, in: *Informator*, 3, 9-15
- Resoconto integrale della ventiduesima riunione della convenzione dei 33 del 05.05.2017, 3, [www.konvent.bz.it/sites/default/files/atoms/files/22\\_wortprotokoll\\_konvent\\_der\\_33-resoconto\\_integrale\\_convenzione\\_dei\\_33\\_05.05.2017.pdf](http://www.konvent.bz.it/sites/default/files/atoms/files/22_wortprotokoll_konvent_der_33-resoconto_integrale_convenzione_dei_33_05.05.2017.pdf) (25.03.2018)
- Rosini, Monica (2015), *Il processo di adeguamento degli Statuti speciali si rimette in moto? La convenzione sull'Alto Adige/ Südtirol*, in: *Osservatorio sulle fonti*, 2, 1-11
- Toniatti, Roberto (2017), *Le vie della democrazia partecipativa per la legittimazione delle autonomie speciali*, in: Coinu, Giovanni/Demuro Gianmario/Mola, Francesco (a cura di), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 63-83
- Valastro, Alessandra (2016), *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca della fragilità*, in: Valastro, Alessandra (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli: Jovene, 3-66
- Valdesalici, Alice (2010a), *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in: *Federalismi*, 18
- Valdesalici, Alice (2010b), *L'intesa finanziaria per il Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà*, in: Woelk, J. (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano: Eurac Research, 95-115



Michele Buonerba

## Riforma dello Statuto regionale: da un errore di metodo all'esclusione delle sfide sociali del futuro – una riflessione

*L'unica prosperità possibile è quella condivisa. (Joseph Stiglitz)*

### **The reform of the regional statute: from a method-mistake to the exclusion of social issues: an opinion piece**

**Abstract** Against the backdrop that parts of the population still dream of an independent State, we have always been rather skeptical if South Tyrol's political majority really wanted to embark on the revision of the Autonomy Statute. Our skepticism has originated from the observation of how South Tyrol has evolved over the last decades and was confirmed by – in our view – the unsuccessful conclusions drawn by the Convention of 33. We contest the method chosen by the South Tyrolean Provincial Council for implementing the Autonomy Convention. It resulted into some kind of fanaticism. This could have been avoided if the legislator had decided not to organize the works along ethnic lines. Moreover, the political parties should have presented concrete programs. On the contrary, the participatory process in Trentino worked well: more experts were involved, and also the meetings with the citizens produced interesting results with regard to the three major issues we refer to in this opinion piece: work, economy, social policies and health.

## 1. Premessa

Siamo sempre stati scettici in merito all'effettiva volontà della maggioranza politica altoatesina di avviare un processo di revisione dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. La nostra era una convinzione da attribuire all'osservazione dell'evoluzione legislativa sia rispetto alle norme di attuazione che allo sviluppo delle leggi provinciali. Si è sempre optato per l'immutabilità nel tempo delle prime e spesso per la dubbia qualità e sostenibilità delle seconde che, in diverse occasioni, sono state giudicate illegittime dalla Corte Costituzionale.

L'istituzione della Convenzione sull'Autonomia l'abbiamo valutata con scetticismo durante la fase prodromica all'approvazione della legge che l'ha istituita e con la certezza che il progetto sarebbe fallito dopo aver letto il testo licenziato dal Consiglio provinciale.

L'alta collocazione della carta fondamentale dell'autonomia nella gerarchia delle fonti del diritto richiederebbe che si evitasse il metodo dei colpi di maggioranza nel processo decisionale. Sono proprio le assise nelle quali si definiscono le regole del gioco, quelle nelle quali andrebbe trovata la massima condivisione possibile. Si tratta di utilizzare un vaccino contro il fanatismo, ma per farlo è necessaria la disponibilità ad affrontare talora situazioni aperte che non si concludono con una rapida chiusura del cerchio.

Forse si sarebbe dovuta evitare la composizione su base etnica e di genere di questa assise optando per l'elezione di un'assemblea costituente alla quale i partiti avrebbero dovuto esporsi con un programma concreto prima del voto a suffragio universale. L'approvazione del documento finale ad opera del Consiglio provinciale, in una seconda fase, da quello regionale e infine dal Parlamento nazionale avrebbe avuto una maggiore legittimazione popolare.

Il legislatore trentino, almeno sul piano della composizione, si è dimostrato lungimirante: in termini di competenza e autorevolezza gli esponenti chiamati a gestire i lavori e la scrittura dei testi ne dovrebbero garantire una coerenza con la gerarchia delle fonti. In questo senso la partecipazione popolare, guidata da mano esperte, sta generando dei risultati decisamente interessanti<sup>1</sup> rispetto a quanto emerso dalla Convenzione sull'Autonomia.

Se consideriamo che l'art. 103 II comma dello Statuto vigente, che attribuisce l'iniziativa per le modificazioni dello stesso al Consiglio regionale su proposta dei Consigli delle due Province autonome, risulta evidente che aver imboccato due percorsi separati e non coordinati tra loro, ha reso un sentiero già stretto difficile da percorrere fino alla meta finale.

## 2. Affinità e divergenze rispetto alle risultanze del Forum dei 100: i riferimenti ai temi economici, sociali e quelli del lavoro

*La speranza è un sogno che si fa da svegli. (Aristotele)*

A nostro parere nel Forum dei 100 è stata dimostrata una maggiore lungimiranza rispetto a quanto emerso dalla “Convenzione dei 33”. Ci riferiamo alle materie

- lavoro
- economia
- politiche sociali e sanità

### 2.1 Lavoro

Il gruppo di lavoro che aveva il compito di elaborare una proposta in questo ambito ha scelto di concentrarsi su alcuni temi: potestà legislativa in materia di diritto del lavoro, proporzionale e bilinguismo, parità di genere e formazione professionale. Anche se di competenza di un altro gruppo di lavoro si è fatto accenno al diritto ad una vita dignitosa.

L'esercizio dialettico in materia di diritto del lavoro ha manifestato una certa insofferenza nei confronti del legislatore nazionale che, a parere di chi scrive, negli ultimi anni si è reso responsabile di un'eccessiva rinuncia alle tutele per il prestatore di lavoro. Ci è parso inutile il tentativo di intervenire in ambito statutario. Sappiamo che il diritto civile, al quale quello del lavoro appartiene, non potrà che rimanere una competenza dello Stato. Inoltre, non crediamo che un'ipotetica delega alla Regione migliorerebbe le condizioni dei lavoratori. Se ci riferissimo alla sola tutela della salute, materia per la quale è in essere una delega gestionale, dovremmo dire che in Alto Adige/*Südtirol* si riscontra costantemente una frequenza d'infortuni che spesso non ha pari con altre regioni. Una delle ragioni rimane certamente quella della parziale rinuncia all'esercizio del potere di coercizione da parte della Provincia autonoma di Bolzano.

Il ragionamento portato avanti dalla commissione in tema di proporzionale etnica è stato decisamente interessante. L'applicazione agli enti locali ed alle società pubbliche, non previsto dallo Statuto vigente, ma introdotto con legge provinciale, ha permesso un accesso regolato all'impiego pubblico. Allo stesso tempo non è stato esercitato fattualmente un altro pilastro della nostra autonomia: l'effettivo bilinguismo del personale. In questo senso valutiamo positivamente la proposta di diffonde-

re la conoscenza degli idiomi ufficiali della Provincia. Se si arrivasse a questo risultato, l'applicazione della proporzionale diverrebbe nel tempo meno rilevante e potrebbe essere applicato in modo efficace il principio della meritocrazia nella selezione del personale.

Meritoria la proposta di introdurre strumenti anche di natura statutaria per la parità di genere nell'accesso e nello sviluppo sociale di tutti i cittadini e di tutte le cittadine. Il diritto al vita dignitosa andrebbe ricondotto anche a questo ambito.

La formazione professionale è una tradizione che vede la nostra provincia all'avanguardia nazionale da decenni. Il legislatore, prima di esercitare la sua competenza, ha voluto conoscere il nostro sistema dell'apprendistato duale e dal 2011 è stato finalmente inserito nell'ordinamento dello Stato. Il riconoscimento del titolo di "maestro artigiano" tra quelli aventi valore legale crediamo sarebbe importante sia per chi lo consegue che per i consumatori. Questi ultimi sarebbero garantiti anche dall'alta professionalità acquisita attraverso questo lungo percorso di formazione certificato.

## 2.2 Economia

In questo ambito la globalizzazione è fattore economico irreversibile e pertanto l'identificazione con il territorio è importante in termini di valorizzazione dei beni e dei servizi. Altre forme di identificazione, come quelle sottintese dalle risultanze del gruppo di lavoro che ha espresso il parere nell'ambito del Forum dei 100, sono nostro giudizio fuorvianti e anacronistiche: l'alto costo del lavoro permette alle imprese di generare fatturato solo se in grado di offrire prodotti e servizi ad alto valore aggiunto. Gli altri ambiti trattati hanno tutti una rilevanza strategica rispetto allo sviluppo del territorio nell'ambito di un'economia sempre più orientata alla conoscenza. Importante la sottolineatura del diritto alla formazione tecnologica, al plurilinguismo, alla formazione permanente, alla sicurezza sul lavoro ed altri ambiti come la conservazione del patrimonio storico e all'energia. In questi contesti il legislatore comunitario è intervenuto a più riprese e quello nazionale per recepimento. L'economia globalizzata, se orientata alla riduzione delle disuguaglianze, richiede la possibilità di comparare le competenze acquisite come già avviene in ambito linguistico e accademico. Se da un lato vediamo positivamente la possibilità, almeno su base volontaria, di diffondere nelle scuole il metodo CLIL per l'acquisizione di competenze linguistiche, dall'altro vediamo con preoccupazione l'illusione che nell'ambito della conoscenza tecnica e scientifica si possa pensare all'autosufficien-

za di una provincia così piccola come quella altoatesina. La collaborazione tra università e centri di ricerca è importante solo se si comprendono i limiti di un'economia locale diversificata, ma trainata da turismo e agricoltura. L'esercizio dialettico del gruppo di lavoro del Forum dei 100 denota una certa volontà di chiudere questo territorio come se la sua apertura fosse in un certo senso temuta. A solo titolo di esempio, la proposta di avere la possibilità di pagare l'energia meno di altri darebbe un vantaggio immediato, ma un sistema tariffario unico europeo permetterebbe una sana trasparenza attraverso la quale rendere la competitività tra le imprese basata più sulla capacità innovativa che su quella dei costi tipici delle produzioni a basso valore aggiunto. Infine la volontà di ripristinare il Consiglio economico delle parti sociali abolito all'inizio degli anni '90 del Novecento. La relazione tra le parti sociali non avrebbe bisogno di essere istituzionalizzata se tra esse vi fosse un reciproco riconoscimento basato su principi di effettiva rappresentatività e se esso fosse orientato al bene comune. Negli anni scorsi il dialogo tra le parti sociali avrebbe potuto generare innovazioni significative per la popolazione locale. Ad esempio un sistema unitario di sanità integrativa che purtroppo si è realizzato solo parzialmente. Avere il vento a favore non serve a nulla se il timoniere non ha chiara la meta da raggiungere e purtroppo le parti sociali altoatesine non sono in grado di trovare intese innovative per migliorare le condizioni di reddito e di qualità del lavoro: si preferisce attuare pedissequamente solo quanto definito a livello nazionale rinunciando ad un alto valore aggiunto meglio definibile in ambito locale. Forse qualcuno si illude che istituzionalizzare questa relazione inefficace porterebbe ad un cambio di paradigma. Il fallimento del passato si ripeterebbe e nella migliore delle ipotesi in quel contesto ci si occuperebbe di prestazioni sociali e di sanità. Le relazioni industriali di qualità dipendono dalla volontà delle parti e non da quella del legislatore che, se lo ritiene importante, le può al massimo incentivare.

### 2.3 Politiche sociali e sanità

Il gruppo di lavoro che ha approfondito questo tema ha rilevato con merito le sfide che ci aspettano rispetto all'invecchiamento della popolazione. Il diritto all'invecchiamento dignitoso è un principio che sottoscriviamo, ma è illusorio declinarlo solo con le risorse pubbliche. Solo un sistema integrato pubblico-privato senza fini di lucro potrà generare l'effettività del principio ad una vecchiaia dignitosa per l'universo della popolazione. Lo stesso possiamo dirlo per il reddito di base, per la tutela dell'infanzia e più in generale per la tutela della salute. Da quanto abbiamo letto ha

prevalso l'approccio assistenziale alle politiche sociali che potrebbe rivelarsi pericoloso per le finanze pubbliche locali senza risolvere i problemi che entro qualche anno saranno emergenti se la spesa corrente del bilancio provinciale non sarà più bilanciata rispetto a quella in conto capitale. Abbiamo vissuto per decenni con sovvenzioni a pioggia non condizionate a comportamenti virtuosi da parte dei destinatari. In futuro la scarsità dei bilanci pubblici che si determinerà a causa dell'invecchiamento della popolazione dovrebbe prevedere l'armonizzazione tra il sistema pubblico ed un welfare integrativo locale. In esso va ricompresa la sanità, la previdenza e tutto l'ambito socio-sanitario. La materia è stata ampiamente regolamentata dal legislatore nazionale, ma in modo confuso, poco trasparente e pertanto inefficace. In questo ambito sarebbe strategico avere una competenza statutaria perché dovremmo ambire al mantenimento nel tempo di un buon livello di un livello di prestazioni universale. La recente legge di stabilità,<sup>2</sup> soprattutto in ambito sanitario, da sola non basta.

La Consulta del Trentino non si è occupata di lavoro economia e sociale. Questo aspetto rappresenta per noi una sorpresa se consideriamo le norme di attuazione approvate dal Governo nel corso degli ultimi anni. Quelle afferenti a questi temi sono state tutte originate da una specifica volontà della Giunta provinciale trentina. In Alto Adige/*Südtirol* non si è data attuazione a queste nuove potestà legislative acquisite e questo non depone certamente a favore di un territorio che si vorrebbe declinare in modo più sociale.

### 3. Conclusioni

Il coinvolgimento popolare è importante nella fase di condivisione di un progetto per il quale la classe dirigente, se si vuole definire tale, dovrebbe assumersi le proprie responsabilità presentando una proposta concreta, realizzabile e orientando conseguentemente il dibattito pubblico. A questo fine è necessario che il nuovo Statuto di autonomia sia coerente con la Costituzione della Repubblica Italiana in un mutato contesto giuridico come quello vigente che ha visto negli anni una parziale cessione di sovranità dallo Stato all'Unione Europea. Il legislatore provinciale altoatesino ha permesso che il dibattito fosse dirottato da un contesto di sano pragmatismo, coerente con la gerarchia delle fonti del diritto, ad uno giuridicamente fuorviante e per alcuni aspetti con tratti demagogici. Leggendo il documento finale, approvato a maggioranza, si è avuta l'impressione che il sogno di uno stato indipendente sudtirolese sia ancora maggioritario nella popolazione locale. Ci è parso di



notare che le mutazioni sociali intervenute nel corso dei decenni e che hanno ridefinito la morfogenesi culturale osservabile nella società, siano state rimosse dal dibattito. I cittadini di origine straniera e le persone mistilingui pare non siano di casa in questo territorio e troviamo davvero incomprensibili le motivazioni che hanno portato a redigere un documento nel quale si fa esplicito al principio all'autodeterminazione dei popoli. Tale principio, così fortemente caricato di valore simbolico durante il dibattito, porterebbe a pensare che la minoranza di lingua tedesca in Italia sia un popolo minacciato perché sottoposto alla dominazione straniera da uno stato che pratica la colonizzazione. Onestamente, ci pare eccessivo soprattutto se pensiamo che sono passati oltre 25 anni dalla chiusura della controversia sudtirolese che fu notificata all'ONU il 19 giugno del 1992.

Il risultato finale emerso a Bolzano sarà forse presentabile all'opinione pubblica in vista delle prossime scadenze elettorali, ma lo Statuto di autonomia rimarrà a lungo quello vigente e forse era proprio questo l'obiettivo dell'attuale maggioranza politica altoatesina.

---

## Note

- 1 La Consulta del Trentino, al momento di scrivere, non ha ancora concluso i suoi lavori. Ogni riferimento all'esito dei lavori sarà pertanto riferibile solo al documento preliminare ed a quanto elaborato fino a dicembre 2017.
- 2 I commi 171 e 177 della legge di stabilità per il 2018 hanno previsto una specifica tutela per la previdenza e la sanità integrativa di natura territoriale esistente in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

---

## Riferimenti bibliografici

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (2017), Legge 27 dicembre 2017, n. 205. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. (17G00222) (GU Serie Generale n.302 del 29-12-2017 – Suppl. Ordinario n. 62), [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/29/17G00222/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/29/17G00222/sg) (10.02.2018)

Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano (2018), Convenzione sull'autonomia, [www.convenzione.bz.it/](http://www.convenzione.bz.it/) (10.02.2018)

Consiglio della Provincia autonoma di Trento (2018), Autonomia. Riforma dello Statuto, [www.riforma-statuto.tn.it/](http://www.riforma-statuto.tn.it/) (10.02.2018)

Di Michele, Andrea/Palermo, Francesco/Pallaver, Günther (2003) (a cura di), 1992. Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese, Bologna: Il Mulino 2003

Fait, Stefano/Fattor, Mauro (2010), Contro i miti etnici. Alla ricerca di un Alto Adige diverso, Bolzano: Edition Raetia

Giudiceandrea, Lucio (2006), Spaesati. Italiani in Südtirol, Bolzano: Edition Raetia

Masi, Benedetto (2012), Introduzione poco riverente nel mondo dei Sudtirolesi, Bolzano: ARCA EDIZIONI Provincia Autonoma di Bolzano (2009) (a cura di), Il nuovo Statuto di Autonomia, Bolzano: Appiano



Alice Engl

## Europaregion und Autonomiereform: Ein Euregio-spezifisches Teilbild als Abbild für die Debatten im Konvent der 33 und in der Consulta

### The Euroregion and the autonomy reform: A Euregio-specific analysis as a reflection of the debates in the Convention 33 and in the Consulta

**Abstract** This contribution examines whether participatory processes within the Autonomy Convention and the Consulta constitute a possible critical juncture for the development of the Euroregion Tyrol-South Tyrol-Trentino. For this purpose, the Euroregion is first scrutinized along existing models and concepts of cross-border cooperation showing that it is a territorial project in which the political-symbolic connections are much more pronounced than the functional interdependencies. Based on theories and concepts of cross-border cooperation and policy research, the contribution then empirically studies the debates within the Convention of 33 and the Consulta. This empirical analysis shows that also within these participatory bodies, the politico-symbolic dimension of the Euroregion prevails. The involvement of functional actors has not triggered any significant debate on functional aspects, which confirms a kind of path dependency and difficulty in changing existing institutional set-ups and patterns. This result is embedded in a concluding discussion about the possible lack of a constitutional moment as the basis for a broad mobilization and participation in the Convention method.

## 1. Einleitung

Über ein Jahr lang wurde im Südtiroler Autonomiekonvent<sup>1</sup> und in der Consulta über die Überarbeitung des Autonomiestatuts der beiden autonomen Provinzen Bozen und Trient diskutiert. Den Schwerpunkt der Debatten bildeten die zwei grundlegenden Komponenten der Autonomie, nämlich die Beziehungen zwischen den territorialen Gebietskörperschaften und dem Staat einerseits (Kompetenzen, Durchführungsbestimmungen, bilaterale Kommissionen usw.) und, vor allem in Bezug auf Südtirol, das konkordanzdemokratische System und die Beziehungen zwischen den drei Sprachgruppen andererseits (Proporzsystem, kulturelle Autonomie, Gleichstellung der Sprachen usw.).

Die Themen grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Europaregion<sup>2</sup> nahmen von Anfang an einen wichtigen Stellenwert ein, dies wurde bereits bei der politischen Vorarbeit und Planung zur Einberufung des Autonomiekonvents und der Consulta deutlich. So zielten die mit dem Autonomiekonvent und der Consulta verbundenen Reformbestrebungen von Anfang an auch auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ab. Im Koalitionsabkommen der Südtiroler Landesregierung für die Legislaturperiode 2013 bis 2018 wird beispielsweise die Regelung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als einer der Aspekte für eine Reform des Autonomiestatuts definiert.<sup>3</sup> In Anlehnung an föderale Staaten, wie Belgien oder Deutschland, wo den sub-staatlichen Körperschaften Befugnisse zur Regelung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingeräumt werden, könnte im Zuge einer Reform des Autonomiestatuts die ausdrückliche schriftliche Verankerung derartiger Befugnisse eingefordert werden.

Neben rechtlichen Fragestellungen haben die Themen grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Europaregion einen hohen symbolischen Stellenwert. Das oben genannte Koalitionsabkommen nimmt beispielsweise Bezug auf die Europaregion und beschreibt die politische Vision einer Europaregion als „Startvorteil“ in der EU, dessen institutionelle und funktionale Verbindungen weiter ausgebaut werden sollen.<sup>4</sup> Auch bei den Zielen und thematischen Schwerpunkten der Consulta wird das Thema Europaregion im ersten Themenblock aufgezählt und somit an vorderster Stelle gereiht.<sup>5</sup>

Der Zweck vom Autonomiekonvent und der Consulta, nämlich die Überarbeitung des Autonomiestatuts, schränkt die Debatte über die Europaregion somit nicht auf eine formalrechtliche und politisch-institutionelle Dimension ein, sondern lässt Raum für eine Diskussion über verschiedene Dimensionen und Visionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Vorschläge und Diskussionen können sich folg-

lich auch auf funktionale Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beziehen und unterschiedliche Perspektiven und Visionen in Bezug auf die Europaregion darlegen. Konkret könnte es dabei um Ziele, Organisation und Vernetzung in der Europaregion im Einklang mit den im Autonomiekonvent und in der Consulta diskutierten Reformvorschlägen gehen.

Dieser Beitrag analysiert und vergleicht die Debatten zur Europaregion im Konvent der 33 und in der Consulta. Anhand von Theorien und Konzepten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Policy-Forschung soll herausgearbeitet werden, welche inhaltlichen Züge die Debatten annehmen. Dazu wird die Europaregion zunächst in bestehende Modelle und Konzepte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingeordnet. Aufgrund dieser Einordnung und der inhaltlichen Analysen der Debatten im Konvent der 33 und in der Consulta wird untersucht, ob der Konvent und die Consulta einen möglichen „Kreuzungspunkt“ (*critical juncture*) für die Entwicklung der Europaregion darstellen, d. h. dass konkrete Vorschläge für Veränderungen der Europaregion diskutiert und angenommen werden. Dieser Analyse liegt die Annahme zu Grunde, dass die Europaregion eine pfadabhängige Institution ist, d. h. dass sich bestehende organisatorische Strukturen verfestigen und dass die Beharrlichkeit von bestehenden Organisationsformen Änderungen erschwert (Kirchner 2010). Trotz dieser Beharrlichkeit von Organisationsformen können Akteurinnen und Akteure, wie z. B. politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, Änderungen einleiten, vor allem in Momenten, die in der Literatur als „Kreuzungspunkt“ (*critical juncture*) oder als Opportunity-Fenster (*opportunity window*) bezeichnet werden (Capoccia und Kelemen 2007; Wilsford 1994). Solche Kreuzungspunkte oder Opportunity-Fenster sind Zeiträume, in denen bestimmte Akteurinnen und Akteure durch ihre Entscheidungen bestimmte Ergebnisse, wie z. B. Institutionen, beeinflussen können (Capoccia und Kelemen 2007).

Dieser theoretische Rahmen wird im folgenden Abschnitt näher erläutert und operationalisiert. Auf dieser Grundlage folgt anschließend die Auswertung der empirischen Analyse der Debatten. Der letzte Teil fasst die Ergebnisse zusammen und schließt den Beitrag ab.

## 2. Konvent der 33 und Consulta als critical juncture für die Europaregion? Theoretischer Rahmen, methodologische Ausführungen und Hypothesen

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und damit auch der Aufbau von Europaregionen als institutioneller Rahmen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist ein komplexer Prozess, der von mehreren Faktoren abhängt (Durand 2015; Durand/Perrin 2016; Paasi 2002).

Zur Vereinfachung und Veranschaulichung dieser vielschichtigen Prozesse können die Faktoren in zwei Hauptkategorien zusammengefasst werden, nämlich politische Faktoren und funktionale Faktoren. Unter den Begriff politische Faktoren fallen institutionelle und symbolisch-ideelle Aspekte, wie die Vernetzung von politischen Akteurinnen und Akteuren, institutionelle Merkmale von beteiligten Körperschaften, gemeinsame Wertvorstellungen und die Identifikation mit gemeinsamen Erinnerungen und Symbolen. Funktionale Faktoren umfassen strukturelle und wirtschaftlich-soziale Aspekte, wie z. B. räumliche und sozioökonomische Merkmale eines Gebietes sowie Vernetzungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich (Durand 2015; Durand/Perrin, 2016). Sohn (2014, 592) weist darauf hin, dass die Interaktion zwischen diesen Faktoren nicht linear ist und vom jeweiligen Kontext und der Handlung der beteiligten Akteurinnen und Akteure abhängt. Interaktionen innerhalb dieser unterschiedlichen Bereiche können außerdem unabhängig voneinander stattfinden und müssen sich nicht in allen Bereichen gleichermaßen verdichten. Allerdings gibt die Intensität der Verbindungen und Beziehungen sowohl auf der politischen als auch auf der funktionalen Ebene Aufschluss über Möglichkeiten und Potenzial der Zusammenarbeit (Decoville/Durand/Feltgen 2015).

Ähnlich lassen sich die Ansätze zur Konstruktion einer Europaregion differenzieren in einen funktionalen Ansatz, der ökonomische und strukturelle Anreize zur Kooperation hervorhebt, und einen politisch-symbolischen Ansatz, der politische Verbundenheit, regionale Identität und gemeinsame Wertvorstellungen stärker betont (Engl 2014; Medve-Bálint/Svensson 2012). Diese Faktoren und Ansätze beeinflussen die konkrete organisatorische Ausgestaltung des institutionellen Rahmens der Zusammenarbeit. Funktionale Faktoren begünstigen zweckorientierte und instrumentelle Vernetzungen und Organisationsformen, während politische Faktoren weitgehend symbolische und politische Vernetzungen und Organisationsformen hervorbringen (Engl 2014; Blatter 2004, 532–534).

Diese Mehrdimensionalität von grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen zeigt sich auch in den Modellen und Typologien, die von Forschern entwickelt wur-

den, um Kooperationsprozesse zu analysieren. Sohn (2014) schlägt beispielsweise zwei Modelle der grenzüberschreitenden Integration vor: ein geoökonomisches Modell (Typ 1) und ein territoriales Projekt (Typ 2). Typ 1 bezieht sich auf Kooperationsprozesse, die die unterschiedlichen Vorteile von Grenzen ausnutzen und die Grenze als Einnahmequelle aufrechterhalten. Zusammenarbeit basiert auf strukturellen Faktoren, der Zweck der Zusammenarbeit ist instrumentell (z. B. grenzüberschreitende Vernetzungen zwischen ökonomisch unterschiedlichen Gebieten zur Nutzung wechselseitiger Vorteile) und die Kooperation der öffentlichen Behörden ist optional. Typ 2 umschreibt Prozesse der Territorialisierung und Entwicklung eines Ortsgefühls, das die Grenze überschreitet. In diesem Modell ist die Zusammenarbeit der öffentlichen Behörden von wesentlicher Bedeutung und der Zweck der Zusammenarbeit ist politisch-symbolisch (z. B. öffentliche Mobilisierung und gemeinsame territoriale Identität).

Medeiros postuliert in seiner Typologisierung von grenzüberschreitenden Regionen, dass Europaregionen sowohl formelle politische Verbindungen als auch formelle funktionale Verflechtungen aufweisen (Medeiros 2011). Das bedeutet, dass eine Europaregion neben institutionalisierten politischen Verbindungen ebenso formell strukturierte wirtschaftliche und soziale Verbindungen aufweist (z. B. durch geteilte wirtschaftliche und soziale Einrichtungen) und dass auch non-gouvernementale Akteurinnen und Akteure aus dem wirtschaftlichen und sozialen Bereich formell an Kooperationsprozessen beteiligt sind (Medeiros 2011, 148–149).

Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino weist Analogien zum Typ-2-Modell von Sohn auf. Sie ist ein territoriales Projekt, bei dem allerdings die politisch-symbolischen Verbindungen deutlich stärker ausgeprägt sind als die funktionalen Verflechtungen. Studien zur Europaregion haben gezeigt, dass der politisch-symbolische Ansatz die Konstruktion der Europaregion dominiert. Der formelle Rahmen der Zusammenarbeit ist vorwiegend auf ausgewählte politische Akteurinnen und Akteure beschränkt (Engl 2015; Engl 2016). Nach dem Modell von Medeiros herrscht in der Europaregion folglich eine Asymmetrie zwischen ausgeprägten formellen politischen Verbindungen und weniger ausgeprägten formellen funktionalen Verflechtungen. Die formellen Organisationsstrukturen der Europaregion, wie der Dreierlandtag und die EVTZ-Organen Versammlung und Vorstand, beschränken sich auf politische Vertreterinnen und Vertreter. Es gibt keine festen Strukturen, die andere Akteurinnen und Akteure aus dem wirtschaftlichen, sozialen und non-gouvernementalen Bereich einschließen. Auch bei einem Großteil der Projekte geht es in erster Linie um die Entwicklung einer gemeinsamen Identität und um gemeinsames Branding, indem gemeinsame Traditionen und Erinnerungen betont und symbolische Initiativen gesetzt

werden. Beispiele für solche Aktivitäten sind ein gemeinsames Logo, Karten und Statistiken der Europaregion, gemeinsame Kulturkalender oder die Entwicklung von Unterrichtsmaterial für Schulkinder, beispielsweise ein gemeinsames Geschichtsbuch. Einige jüngere Initiativen, wie der Euregio Forschungsförderungsfonds oder der Euregio Family Pass, zielen auch auf eine stärkere funktionale Verflechtung ab, vor allem im Bereich der Forschungseinrichtungen und im öffentlichen Verkehr. Insgesamt hat die Europaregion aber einen Pfad als eine vorwiegend politisch-symbolische Institution eingeschlagen – vor allem aufgrund ihrer organisatorischen Struktur und auch aufgrund der Schwerpunktsetzung von Identität und Branding bei den Projekten – während funktionale Verbindungen nicht durch dieselbe Intensität von organisatorischen Verbindungen und Projekten widerspiegelt werden.

Gemäß dem Konzept der Pfadabhängigkeit sind Politiken und Institutionen, nachdem ein bestimmter Weg eingeschlagen wurde, nur schwer zu ändern, da Institutionen resistent und beharrlich sind und Akteurinnen und Akteure bestehende Modelle schützen (Greener 2002). Formelle Institutionen sind in der Regel so gestaltet, dass sie schwer zu ändern sind, da frühere Entscheidungen die Kontinuität der Politik fördern (Pierson 2002). Aufgrund dieser organisatorischen Beharrlichkeit würde sich die Dominanz der politisch-symbolischen Dimension gegenüber der funktionalen Dimension innerhalb der Europaregion weiter fortsetzen.

Trotz der Zwangsläufigkeit einmal eingeschlagener Entwicklungen und der Schwierigkeit zur Abkehr von bestehenden Zuständen erklärt das Konzept der Pfadabhängigkeit auch Veränderungen. Politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger oder andere Akteurinnen und Akteure haben die Möglichkeit, Institutionen oder Politiken zu ändern, wenn sich sogenannte Kreuzungspunkte (*critical junctures*) öffnen. Diese werden durch bestimmte Ereignisse oder Entwicklungsverläufe in kritischen Phasen eines Prozesses bewirkt (Beyer 2015). Auch die Öffnung einer partizipativen politischen Debatte durch die Konventmethode kann einen derartigen Kreuzungspunkt darstellen, da entgegen geläufigen politischen Entscheidungsprozessen die Debatte über einen politischen Sachverhalt oder eine Institution gezielt für einen breiteren Teilnehmerkreis geöffnet wird und bewusst Standpunkte von Personen eingebracht werden sollen, die normalerweise nicht an derartigen Entscheidungsprozessen teilnehmen. Folglich basiert die Möglichkeit des Konvents, einen Kreuzungspunkt für die Europaregion darzustellen und – insbesondere auf funktionaler Ebene – Änderungen im institutionellen und organisatorischen Aufbau der Europaregion anzuregen, vor allem in seiner heterogenen Zusammensetzung und der Beteiligung von außerhalb des täglichen Politikgeschäfts angesiedelten Akteurinnen und Akteuren.



Im Konzept der Pfadabhängigkeit werden schließlich noch die verschiedenen Möglichkeiten von Änderungen kategorisiert. Das Spektrum der Wandlungsmöglichkeiten von Institutionen reicht von abrupten zu graduellen Änderungen sowie von umfangreichen zu geringfügigen und ist sehr stark fallbezogen. In Bezug auf die Debatten im Konvent der 33 und in der Consulta zum Thema Europaregion könnte man sich geringfügige und graduelle Änderungen erwarten, etwa die Änderung oder Erweiterung des institutionellen Rahmens der Zusammenarbeit durch neue organisatorische Elemente (*Layering*) oder die Ausrichtung bestehender Institutionen auf neue Ziele und Funktionen (*Conversion*) (Streeck/Thelen 2005, 24–26). Die Konventmethode könnte die Debatte über institutionelle Aspekte der Europaregion in diese Richtung lenken, weil sie erstens eine offene politische Debatte über die zukünftige Entwicklung der Autonomie eröffnen soll und die Europaregion von Anfang an ein zentrales Thema der Konvent-Agenda ist und weil zweitens, wie bereits erwähnt, durch die Konventmethode nicht nur politische Vertreterinnen und Vertreter an der Debatte teilnehmen, sondern auch funktionale Vertreterinnen und Vertreter, wie z. B. Vertreterinnen und Vertreter von Unternehmerverbänden, Gewerkschaften, Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren sowie Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten.

Sowohl im Konvent der 33 wie in der Consulta ist das numerische Verhältnis zwischen politischen und funktionalen Vertreterinnen und Vertretern ausgewogen, wie die Aufstellung in Tabelle 1 zeigt. Die Zuordnung der Personen zu den beiden Kategorien erfolgte aufgrund der für die Nominierung zuständigen Stelle. Personen, die von Parteien oder politischen Institutionen nominiert wurden (z. B. von den Landtagsfraktionen oder vom Rat der Gemeinden) wurden als politische Vertreterinnen und Vertreter kategorisiert, während Personen, die von anderen Einrichtungen (z. B. von Gewerkschaften oder von Verbänden) oder aufgrund einer spezifischen Funktion (z. B. Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten oder Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren) nominiert wurden, zu den funktionalen Vertreterinnen und Vertretern gezählt wurden.<sup>6</sup>

Methodologisch folgte dieser Beitrag einem deduktiven Ansatz. Auf der Grundlage der Theorien und Konzepten der Policy Forschung und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde ein Schema erstellt, anhand dessen die Debatten analysiert wurden. Die Analyse erfolgte mittels dem qualitativen Textanalyseprogramm NVivo. Außerdem wurden vorab Hypothesen aufgestellt, die anhand der empirischen Daten getestet wurden. Tabelle 2 gibt einen Überblick über das verwendete Schema, um die Debatten zu analysieren und die Hypothesen zu testen.

Ausgangspunkt für das Schema ist die zuvor dargelegte Zweiteilung der Faktoren und Konstruktionsansätze der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in eine

**Tabelle 1: Einteilung der Mitglieder des Konvent der 33 und der Consulta nach politischen und funktionalen Kategorien**

Mitglieder des Konvent der 33		Mitglieder der Consulta	
Politische Vertretung	Funktionale Vertretung	Politische Vertretung	Funktionale Vertretung
Magdalena Amhof	Janah Andreis	Paride Gianmoena	Luca Nogler
Roberto Bizzo	Francesco Clementi	Adalberto Mosaner	Marcello Poli
Riccardo Dello Sbarba	Claudio Corrarati	Laura Ricci	Paolo Pombeni
Luis Durnwalder	Patrick Dejaco	Lorenzo Baratter	Carlo Borzaga
Stefan Gufler	Walter Eccli	Donata Borgonovo Re	Paolo Chiariello
Maria Hochgruber Kuenzer	Martin Feichter	Giuseppe Detomas	Arrigo Dalfovo
Margareth Lun	Verena Geier	Lucia Maestri	Anna Simonati
Beatrix Mairhofer	Katharina Haberer	Mario Tonina	Jens Woelk
Wolfgang Niederhofer	Esther Happacher	Rodolfo Borga	Martina Loss
Christoph Perathoner	Edith Ploner	Manuela Bottamedi	Fabio Pizzi
Laura Polonioli	Ewald Rottensteiner	Maurizio Fugatti	Barbara Poggio
Joachim Reinalter	Heinold Rottensteiner	Walter Viola	Matteo Cosulich
Christian Tschurtschenthaler	Olfa Sassi		Giandomenico Falcon
Maurizio Vezzali	Laura Senesi		
Florian von Ach	Alexandra Silvestri		
Andreas Widmann	Tony Tschenett		
	Renate von Guggenberg		

Quelle: Eigene Ausarbeitung

**Tabelle 2: Schema zur Kodierung und Analyse der Debatten im Konvent der 33 und in der Consulta**

Dimension	Politisch		Funktional	
Indikatoren	Legitimität	Politische und rechtlich-institutionelle Verflechtungen	Wirtschaftliche und soziale Verflechtungen	Mehrebenenverflechtung
Codes/ Themen	Legitimitätsgrundlage für die Europaregion	Formelle Mitglieder der Europaregion	Vernetzung von wirtschaftlichen und sozialen Akteuren in der Europaregion	Vernetzung der Europaregion mit anderen Körperschaften auf dem Euregio Gebiet
	Kompetenzen zur Regelung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Europaregion	Politische und institutionelle Funktionen der Europaregion  Historische Wurzeln der Europaregion	Wirtschaftliche und soziale Aufgaben der Europaregion	Vernetzung der Europaregion mit anderen Grenzgebieten  Vernetzung der Europaregion auf Europäischer Ebene
Sub-Codes für Änderungen durch Layering und Conversion	Legitimität über neue organisatorische Elemente (z. B. Bürgerbeteiligung, weitere Organe)  Verankerung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Europaregion im Autonomiestatut  Kompetenzen zur Regelung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	Neue Mitglieder (z. B. Gemeinden)  Neue politische und institutionelle Funktionen	Neue organisatorische Elemente (z. B. beratende Organe)  Definition von neuen Projekten oder Aufgabefeldern (z. B. gemeinsame öffentliche oder soziale Dienstleistungen)  Vernetzung / gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen	Formelle Vernetzung der Europaregion mit anderen öffentlichen Körperschaften (z. B. Gemeinden)  Neue formelle Vernetzung mit anderen Regionen und Grenzgebieten (z. B. im Alpenraum, über die Makroregion EUSALP)  Formelle Vernetzungen der Europaregion auf europäischer Ebene

Quelle: Eigene Ausarbeitung

politische und funktionale Dimension. Diesen beiden Dimensionen werden Indikatoren zugewiesen, die auf die jeweilige Dimension hinweisen. Diese Indikatoren werden schließlich in verschiedene Codes und Sub-Codes aufgeschlüsselt, die dem Textmaterial zugewiesen werden, um die Debatten zu analysieren und Zeichen einer Änderung zu erfassen.<sup>7</sup>

Auf der Grundlage der Datenanalyse anhand dieses Schemas sollen folgende Hypothesen getestet werden.

H1 Konvent und Consulta eröffnen keinen Kreuzungspunkt: Die Debatte über die Europaregion behandelt vorwiegend politische Aspekte und es gibt wenige Vorschläge für Änderungen.

H 2 Konvent und Consulta eröffnen einen möglichen Kreuzungspunkt: Die Debatte über die Europaregion behandelt politische und funktionale Aspekte und Vorschläge für Änderungen umfassen beide Möglichkeiten *Layering* und *Conversion*.

Hervorzuheben ist, dass die vorliegende Analyse keinen Aufschluss über direkte Veränderungen innerhalb der Europaregion gibt, sondern lediglich die Südtiroler und Trentiner Perspektiven auf die Europaregion untersucht, die innerhalb der partizipativen politischen Prozesse Konvent und Consulta artikuliert werden. Dieses Euregio-spezifische Teilbild der Debatten im Konvent und in der Consulta zeigt, wie die Funktion der Europaregion in Südtirol und im Trentino wahrgenommen wird und welche Rolle die Europaregion im Zuge der Debatten über die Reform des Autonomiestatuts spielt.

### **3. Die Debatten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und zur Europaregion im Konvent der 33 und in der Consulta: empirische Auswertung und Vergleich**

Die empirische Auswertung der Debatten zum Thema grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Europaregion im Konvent der 33 und in der Consulta bringt zwei aufschlussreiche Erkenntnisse: Zum einen gibt es zwischen Bozen und Trient durchaus unterschiedliche Perspektiven, aber zum anderen bringt keine der beiden Seiten signifikante Änderungsvorschläge, vor allem im Hinblick auf die funktionale Dimension, ein. Diese Erkenntnisse werden im Folgenden detaillierter aufgeschlüsselt.

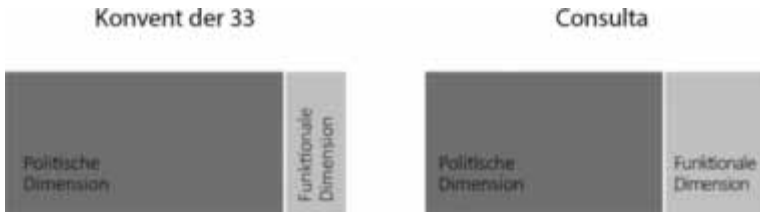
Graphiken 1 und 2 zeigen zunächst, welche Akteurinnen und Akteure im Konvent der 33 und in der Consulta die Debatte über grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Europaregion dominieren und welche Dimensionen des Themas vorherrschen.

**Graphik 1: Wortmeldungen zum Thema Europaregion und grenzüberschreitende Zusammenarbeit kategorisiert nach Akteurinnen und Akteuren und Häufigkeiten**



Quelle: Eigene Ausarbeitung aufgrund der Kodierung der Sitzungsprotokolle des Konvent der 33 und der Consulta mit Nvivo. Für Konvent der 33: Summe Codes: 57 (Summe Codes politische Akteurinnen und Akteure: 38, Summe Codes funktionale Akteurinnen und Akteure: 19), Summe kodierte Texte: 25; für Consulta: Summe Codes: 35 (Summe Codes politische Akteurinnen und Akteure: 15, Summe Codes funktionale Akteurinnen und Akteure: 20), Summe kodierte Texte: 20.

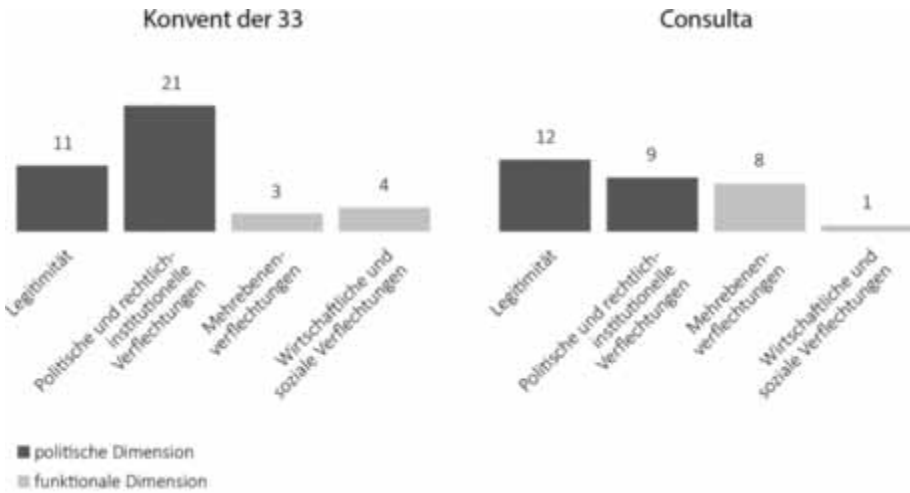
**Graphik 2: Wortmeldungen zum Thema Europaregion und grenzüberschreitende Zusammenarbeit kategorisiert nach Dimensionen und Häufigkeiten**



Quelle: Eigene Ausarbeitung aufgrund der Kodierung der Sitzungsprotokolle des Konvent der 33 und der Consulta mit Nvivo. Für Konvent der 33: Summe Codes: 39 (Summe Codes politische Dimension: 32, Summe Codes funktionale Dimension: 7), Summe kodierte Texte: 25; für Consulta: Summe Codes: 30 (Summe Codes politische Dimension: 21, Summe Codes funktionale Dimension: 9), Summe kodierte Texte: 20.

Während im Konvent der 33 die politischen Akteurinnen und Akteure am meisten Wortmeldungen und Vorschläge zum Thema einbringen und somit die Debatte deutlich dominieren, melden sich in der Consulta die funktionalen Akteurinnen und Akteure relativ häufiger zu Wort. Allerdings muss hervorgehoben werden, dass in absoluten Zahlen das Thema Europaregion und grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Konvent der 33 deutlich häufiger diskutiert wird als in der Consulta. Im untersuchten Zeitraum<sup>8</sup> wurden im Konvent der 33 insgesamt 57 Wortmeldungen gezählt und in der Consulta 35. Ähnlich ist hingegen in beiden Fällen die Dominanz jener Themen, die nach Tabelle 2 der politischen Dimension zugeordnet werden können, wobei diese Dominanz im Konvent der 33 stärker ausgeprägt ist als in der

**Graphik 3: Politische und funktionale Dimension aufgeschlüsselt nach Indikatoren und deren Häufigkeit**



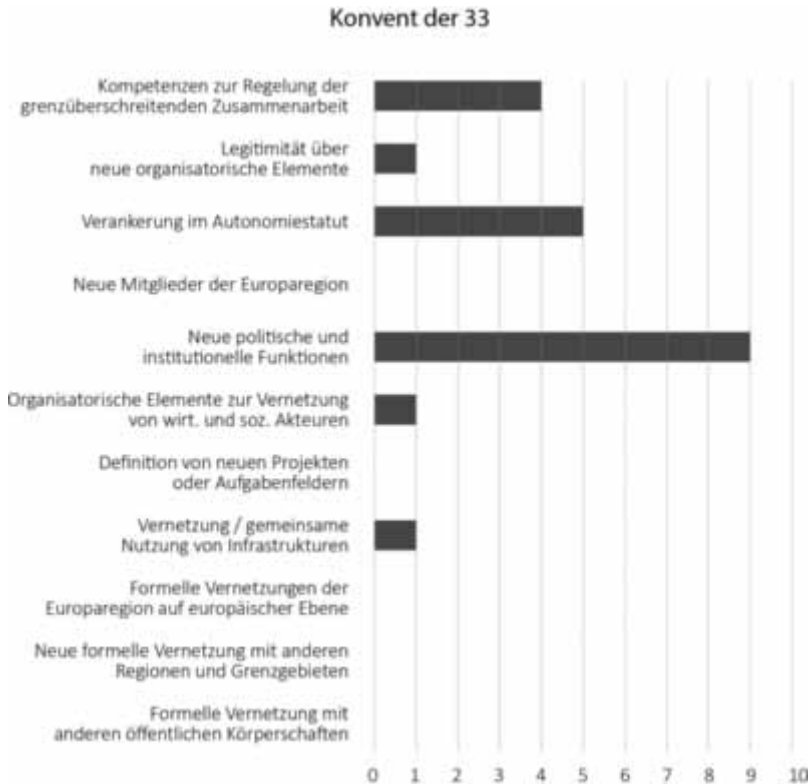
Quelle: Eigene Ausarbeitung aufgrund der Kodierung der Sitzungsprotokolle des Konvent der 33 und der Consulta mit Nvivo. Für Konvent der 33: Summe Codes: 39, Summe kodierte Texte: 25; für Consulta: Summe Codes: 30, Summe kodierte Texte: 20.

Consulta, wie Graphik 2 verdeutlicht. Insgesamt dominieren in beiden Fällen politische Themen, auch wenn sich funktionale Akteurinnen und Akteure zu Wort melden.

Graphik 3 geht eine Ebene tiefer und schlüsselt die beiden Dimensionen nach den jeweiligen Indikatoren und deren Häufigkeit auf. Dabei zeigen sich erste inhaltliche Unterschiede zwischen den Debatten: Im Konvent der 33 sind – gemessen an der Anzahl der Codes, die den Wortmeldungen zugewiesen wurden – die politischen und rechtlich-institutionellen Verflechtungen der am häufigsten auftretende Indikator, gefolgt von Legitimität. In der Consulta steht an erster Stelle das Thema Legitimität, gefolgt von den Themen politische und rechtlich-institutionelle Verflechtungen und Mehrebenenverflechtung, weshalb das Verhältnis zwischen politischer und funktionaler Dimension in der Consulta auf den ersten Blick ausgewogener erscheint.

Unterschiedlich sind auch die Themen, die innerhalb dieser Indikatoren dominieren. Im Konvent der 33 stehen an erster Stelle die politischen und institutionellen Funktionen der Europaregion, gefolgt von den Legitimitätsgrundlagen. Kaum debattiert werden hingegen die verschiedenen Formen von funktionalen Verflechtungen und die historischen Wurzeln der Europaregion. In der Consulta steht an erster

**Graphik 4: Häufigkeit der in Tabelle 2 aufgelisteten Sub-Codes für Veränderungen in den Debatten des Konvent der 33**



Quelle: Eigene Ausarbeitung aufgrund der Kodierung der Sitzungsprotokolle des Konvent der 33 mit Nvivo. Summe Codes: 21, Summe kodierte Texte: 25.

Stelle das Thema Legitimitätsgrundlagen, gefolgt den politischen und institutionellen Funktionen der Europaregion und der Vernetzung der Europaregion mit anderen Regionen und Gebieten. Am wenigsten Beachtung finden hingegen die Themen Kompetenzen zur Regelung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, formelle Mitglieder der Europaregion sowie die funktionalen Verflechtungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich.

Diese Aufschlüsselung liefert allerdings noch keine Erkenntnis über die Kernfrage, nämlich ob im Hinblick auf diese Themen Änderungen vorgeschlagen und debattiert werden. Die Graphiken 4 und 5 sollen hier Klarheit verschaffen und zeigen die Häufigkeit der in Tabelle 2 aufgezählten Sub-Codes, die auf Vorschläge für mögliche Änderungen hinweisen.

Graphik 4 zeigt, dass im Konvent der 33 einige Vorschläge für Änderungen in Bezug auf die Europaregion und grenzüberschreitende Zusammenarbeit diskutiert werden. Dabei geht es vor allem um neue politische und institutionelle Funktionen der Europaregion, um die Verankerung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Europaregion im Autonomiestatut und um Kompetenzen zur Regelung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Als neue politische und institutionelle Funktion der Europaregion wird vor allem vorgeschlagen, dass die Europaregion die Region Trentino-Südtirol institutionell ersetzen und dass folglich die jetzige Kooperation im Rahmen der Region auf der Ebene der Europaregion stattfinden könnte, mit einem entsprechenden institutionellen Rahmen, der allerdings nicht näher erläutert wird. Somit wird vorgeschlagen, die Europaregion als bestehende Institution auf neue Ziele und Funktionen auszurichten (*Conversion*), nämlich als eine Art institutionellen Ersatz für die Region.

Bei der Verankerung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Europaregion im Autonomiestatut geht es vor allem um mögliche Formulierungen in der Präambel; die Vorschläge im Hinblick auf Kompetenzen zur Regelung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit umfassen vor allem das Recht, mit anderen Regionen Abkommen oder Verträge abzuschließen. Beides sind neue organisatorische Elemente (*Layering*), um die Legitimität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Europaregion zusätzlich zu stärken.

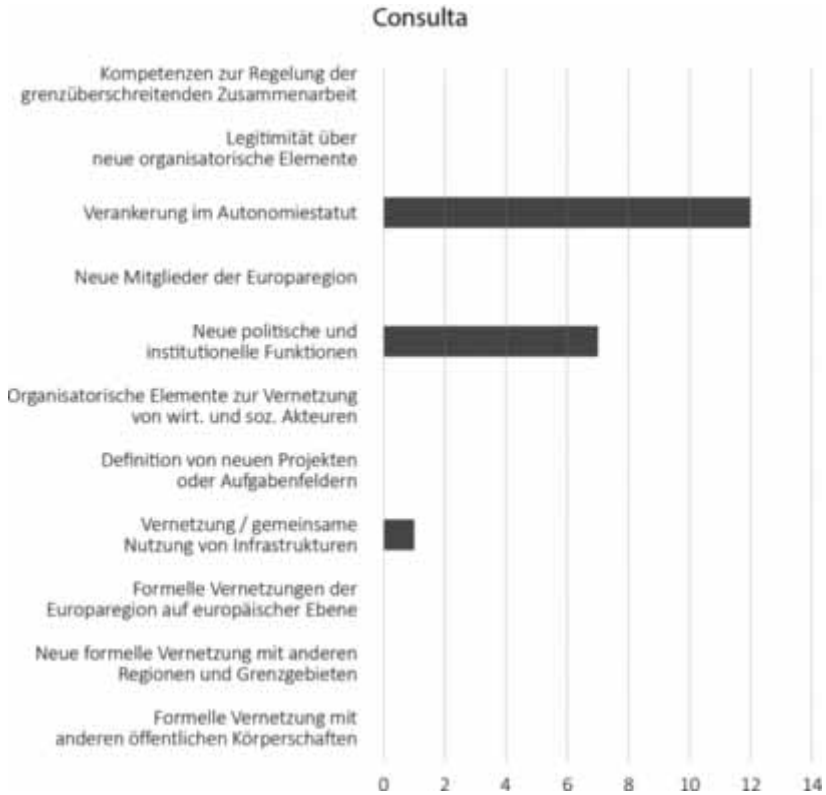
Im Konvent der 33 werden folglich Änderungsvorschläge eingebracht, die die politische Dimension betreffen. Graphik 4 verdeutlicht allerdings, dass es für viele andere mögliche Themen niedrige oder keine Werte gibt. Das bedeutet, dass in Bezug auf diese Themen wenige oder keine konkreten Vorschläge gemacht wurden, die als Vorschläge für Änderungen kategorisiert werden können.

Im Vergleich zum Konvent der 33 werden in der Consulta insgesamt weniger konkrete Änderungsvorschläge diskutiert, was sich durch die fehlenden oder niedrigen Werte für den Großteil der Themen in Graphik 5 zeigt. Ein dominantes Thema ist die Verankerung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Europaregion im Autonomiestatut, vor allem in der Präambel, und somit eine Stärkung der Legitimität durch ein neues organisatorisches Element (*Layering*).

Im Hinblick auf neue politische und institutionelle Funktionen der Europaregion wird, im Gegensatz zu den Debatten im Konvent der 33, eine Aufwertung der Rolle der Region innerhalb der Europaregion und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit diskutiert. Somit wird auch hier in Betracht gezogen die Europaregion als bestehende Institution auf neue politische Ziele und institutionelle Funktionen auszurichten (*Conversion*), nämlich als Rahmen für eine verstärkte Brückenfunktion



**Graphik 5: Häufigkeit der in Tabelle 2 aufgelisteten Sub-Codes für Veränderungen in den Debatten der Consulta**



Quelle: Eigene Ausarbeitung aufgrund der Kodierung der Sitzungsprotokolle der Consulta mit Nvivo. Summe Codes: 20, Summe kodierte Texte: 20.

der Region Trentino-Südtirol bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und in der Europaregion.

In der Consulta werden zwar eine Reihe von weiteren Themen angeschnitten, wie EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP) und einige Aspekte werden kritisch betrachtet, wie die Arbeitsweise des Dreierlandtags oder die Dominanz von politisch-symbolischen Aspekten innerhalb der Europaregion, aber es werden keine konkreten Vorschläge für Änderungen eingebracht.

## 4. Schluss

Dieser Beitrag hat untersucht, ob die partizipativen Prozesse im Rahmen des Autonomiekonvents und der Consulta einen möglichen „Kreuzungspunkt“ (*critical juncture*) für die Entwicklung der Europaregion darstellen. Dazu wurde die Europaregion zunächst in bestehende Modelle und Konzepte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingeordnet und aufgezeigt, dass sie ein territoriales Projekt ist, bei dem die politisch-symbolischen Verbindungen deutlich stärker ausgeprägt sind als die funktionalen Verflechtungen.

Anschließend wurden die Debatten im Konvent der 33 und in der Consulta empirisch ausgewertet, um Vorschläge in Bezug auf die Europaregion herauszufiltern und zu kategorisieren. Diese empirische Analyse hat gezeigt, dass Autonomiekonvent und Consulta zusammengefasst folgende Änderungen in Bezug auf die Europaregion und grenzüberschreitende Zusammenarbeit erwarten lassen, nämlich eine Verankerung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Autonomiestatut, vor allem in der Präambel, und eventuell eine Forderung nach Kompetenzen zum Abschluss von Verträgen oder Abkommen mit Regionen aus anderen Staaten. Beides sind Maßnahmen für eine zusätzliche Stärkung der Legitimität von grenzüberschreitender Zusammenarbeit durch neue organisatorische Elemente (*Layering*) und beide Maßnahmen verorten sich in der politischen Dimension.

Folglich bestätigt sich, dass der Konvent der 33 und die Consulta keinen Kreuzungspunkt eröffnen (Hypothese 1). Die Debatte über die Europaregion behandelt vorwiegend politische Aspekte und deutlich weniger funktionale Aspekte. Die sich im Konvent der 33 und in der Consulta deckenden Vorschläge für Änderungen betreffen hauptsächlich Elemente zur Stärkung der Legitimität. Die auf Südtiroler Seite eingebrachten Vorschläge zur Neuausrichtung der Europaregion als institutioneller Ersatz für die Region Trentino-Südtirol widersprechen der Debatte in der Consulta, wo vielmehr eine Aufwertung der Rolle der Region bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit diskutiert wird. Aufgrund dieses Widerspruchs bei diesen beiden Formen von *Conversion* erscheinen diese Vorschläge schwer durchsetzbar, da der formelle Vorschlag für die Reform des Autonomiestatuts vom Regionalrat eingebracht wird auf der Grundlage von gleichlautenden Beschlüssen der Landtage von Südtirol und dem Trentino.

Insgesamt bleibt die politisch-symbolische Dimension der Europaregion dominant, auch im Rahmen von partizipativen Gremien wie dem Konvent der 33 und der Consulta. Die Beteiligung von funktionalen Akteurinnen und Akteuren hat keine signifikante Debatte über funktionale Aspekte angestoßen und trotz der Offenheit

der Konventmethode für funktionale Akteure zieht sich die politische Dimension bei der Konstruktion der Europaregion fort.

Eine mögliche Erklärung, weshalb der Konvent der 33 und die Consulta im Hinblick auf die Europaregion eher die Kontinuität fördern und keine signifikanten Änderungen anstoßen, vor allem nicht auf funktionaler Ebene, liegt in einer Diskrepanz zwischen dem Zweck der Reform des Autonomiestatuts und der Art und Weise, wie diese Reform gestaltet werden soll, also zwischen dem Warum und dem Wie, ähnlich wie sie Pollak und Slominski (2005) in ihrer Analyse des Österreich-Konvents feststellen. Pollak und Slominski differenzieren verschiedene Gründe einer konstitutionellen Reform und unterscheiden zwischen juristischen Anpassungen einerseits und umfassenderen Änderungen andererseits. Für erstere genügt nach Pollak und Slominski ein Expertenausschuss, da diese Art der Reform nicht auf einer gesellschaftlichen Mobilisierung basiert und eine solche auch schwer zu erreichen ist, während eine Gesamtreform, bedingt durch sozio-strukturellen Änderungen und einer sozialpolitischen Mobilisierung, einer gesamtgesellschaftlichen Diskussion bedarf. Die primären Gründe zur Reform des Autonomiestatuts waren in erster Linie technischer Natur, wie Kompetenzabgrenzungen und juristische Anpassungen und die Einsetzung des Konvent der 33 und der Consulta entsprangen einem politischen Symbolismus, der von den Mehrheitsparteien besetzt wurde. Stimmen aus der politischen Opposition und aus der Gesellschaft wurden bei der Konstituierung des Konvent der 33 wenig berücksichtigt, womit eine breite sozialpolitische Grundlage fehlte. Dementsprechend trifft für den Prozess zur Reform des Autonomiestatuts eine ähnliche Schlussfolgerung zu, wie sie Pollak und Slominski für den Österreich-Konvent ziehen, nämlich dass der konstitutionelle Moment und auch eine breite gesellschaftliche Mobilisierung und Beteiligung fehlten.

---

## Anmerkungen

- 1 Der Autonomiekonvent besteht aus mehreren Organen. Dieser Beitrag befasst sich mit dem Konvent der 33.
- 2 Der Begriff Europaregion bezieht sich auf die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino und schließt sowohl das geographische Gebiet als auch die institutionellen und organisatorischen Strukturen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein.
- 3 Koalitionsabkommen zur Bildung der Landesregierung für die Legislaturperiode 2013 bis 2018, [http://www.provinz.bz.it/land/landesregierung/downloads/koalitionsabkommen-de\\_2013-12-30.pdf](http://www.provinz.bz.it/land/landesregierung/downloads/koalitionsabkommen-de_2013-12-30.pdf).
- 4 Koalitionsabkommen zur Bildung der Landesregierung für die Legislaturperiode 2013 bis 2018, [http://www.provinz.bz.it/land/landesregierung/downloads/koalitionsabkommen-de\\_2013-12-30.pdf](http://www.provinz.bz.it/land/landesregierung/downloads/koalitionsabkommen-de_2013-12-30.pdf).
- 5 Consulta, Obiettivo e Nuclei tematici della Prima fase, <https://www.riformastatuto.tn.it/content/download/13219/236534/version/1/file/Nuclei+tematici+Prima+fase+-+Riforma+Statuto.pdf>.
- 6 Externe Personen, die im Konvent der 33 oder in der Consulta gesprochen haben (z.B. Senatoren, Vertreterin und Vertreter des Forums der 100, Vertreterin und Vertreter der Zivilgesellschaft), wurden entsprechend ihrer Funktion als politische Akteurin und politischer Akteur oder funktionaler Akteur und funktionale Akteurin kodiert.
- 7 Code ist das Nvivo-spezifische Wort für einen Begriff, der einem Text oder Satzteil zugewiesen wurde. Details zur Kodierung können bei der Autorin angefragt werden.
- 8 Für den Konvent der 33 umfasst dies die Protokolle aller Sitzungen (n=25) und für die Consulta die Sitzungsprotokolle bis zum Stichtag 11.12.2017 (n=20).

---

## Literaturverzeichnis

- Beyer, Jürgen (2015), Pfadabhängigkeit, in: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hg.), *Handbuch Policy Forschung*, Wiesbaden: Springer, 149–171
- Blatter, Joachim (2004), From „Spaces of Place“ to „Spaces of Flows“? Territorial and Functional Governance in Cross-Border Regions in Europe and North America, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (3), 530–580
- Capoccia, Giovanni/Kelemen, Daniel (2007), The study of critical junctures: theory, narrative and counterfactuals in historical institutionalism, in: *World Politics*, 59 (3), 341–369
- Durand, Frédéric (2015), Theoretical framework of the cross-border space production—the case of the Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai, in: *EUBORDERSCAPES Working Paper/9*, May
- Durand, Frédéric/Perrin, Thomas (2016), The ‘represented’ borderscape of the Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai: what interplay between cross-border integration and cross-border cooperation?, in: *EUBORDERSCAPES Working Paper/17*, September

- Decoville, Antoine/Durand, Frédéric /Feltgen, Valérie (2015), Opportunities of cross-border cooperation between small and medium cities in Europe, Report written in the frame of the Spatial Development Observatory, on behalf of the Department of Spatial Planning and Development – Ministry of Sustainable Development and Infrastructure in Luxembourg.
- 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: StudienVerlag, 125–142
- Engl, Alice (2016), Bridging borders through institution-building: the EGTC as a facilitator of institutional integration in cross-border regions, in: *Regional & Federal Studies*, 26 (2), 143–169
- Greener, Ian (2002), Understanding NHS reform: the policy-transfer, social learning and path-dependency perspectives, in: *Governance*, 15 (2), 161–183
- Kirchner, Stefan (2010), Organizational Identities and Institutions, Dynamics of the Organizational Core as a Question of Path Dependence, in: MPIfG Working Paper, 10 (4), <http://www.mpifg.de/pu/work-pap/wp10-4.pdf>
- Medeiros, Eduardo (2011), (Re)defining the Euroregion Concept, in: *European Planning Studies*, 19 (1), 141–158
- Medve-Bálint, Gergő/Svensson, Sara (2012), Explaining coverage: why do local governments in Central Europe join (or not join) Euroregions?, in: Klatt, Martin/Andersen, Dorte/Sandberg, Marie (Hg.), *The Border Multiple. The Practicing of Borders between Public Policy and Everyday Life in Europe*, Farnham: Ashgate, 219–245
- Paasi, Anssi (2002), Bounded spaces in the mobile world: deconstructing regional identity, in: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93, 137–148
- Pierson, Paul (2000), Increasing returns, path dependence and the study of politics, in: *American Political Science Review*, 94 (2), 251–267
- Pollak Johannes/Slominksi, Peter (2005), „Konstitutioneller Moment“ und Verfassungsreform: eine Einschätzung des Österreich-Konvents, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 34 (4), 337–349
- Sohn, Christophe (2014), Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource, in: *Geopolitics*, 19 (3), 587–608
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (2005), Introduction: institutional change in advanced political economies, in: Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (Hg.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 1–39
- Wilsford, David (1994), Path dependency, or why history makes it difficult but not impossible to reform health care systems in a big way, in: *Journal of Public Policy*, 14 (3), 251–283

## Panorama

Guido Denicolò/Günther Pallaver

## Doppelstaatsbürgerschaft für Südtiroler/-innen: Verzicht auf Alleingänge

### Dual citizenship for South Tyroleans: abstaining from a single-handed attempt

**Abstract** Beyond the current debates, this paper discusses a few open legal and political questions regarding the dual citizenship for the South Tyrolean population. According to our hypothesis, these questions show that bilateral agreements between Austria and Italy are characterized by the reciprocal practice and law of renouncing unilateral steps. In detail, this article examines how the intention of awarding Austrian citizenship impacts on Austria's geopolitical position and specifically on its special relation with Italy. Furthermore, it analyzes which points of reference can and should be used for a definition of "South Tyroleans" as recipients of this proposition. Finding criteria for such a definition and demarcation proves to be problematic, and unexpected dynamics might be triggered by the conflict potential inherent to the issue. Therefore, the topic of dual citizenship should shift from being a matter of the heart to becoming a matter of reason.

## 1. Einleitung

Die Debatte über eine österreichische Staatsbürgerschaft für Südtirolerinnen und Südtiroler, allgemein als „Doppelpass“ bekannt, beginnt im Jahre 2006, als Italien den ehemaligen italienischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern in den an Jugoslawien abgetretenen Gebieten, die in der Zwischenkriegszeit zum italienischen Staatsgebiet gehörten (heute Slowenien und Kroatien), den Erwerb der italienischen Staatsbürgerschaft einräumte, ohne dass diese auf die ursprüngliche verzichten mussten.

Die beiden SVP-Abgeordneten Siegfried Brugger und Karl Zeller nahmen die Maßnahme Italiens zum Anlass, Österreich zu ersuchen, den Südtirolerinnen und Südtirolern die österreichische Staatsbürgerschaft zu gewähren. Aber sowohl das Ansinnen Südtirols, die Schutzmachtfunktion Österreichs in einer Präambel der österreichischen Bundesverfassung zu verankern, als auch die Doppelstaatsbürgerschaft für Südtirolerinnen und Südtiroler gesetzlich zu ermöglichen, wurde 2012 abgelehnt oder jedenfalls auf die lange Bank geschoben (vgl. Pallaver 2013, 114).

Der „Doppelpass“ erlangte neue Aktualität, als nach den österreichischen Nationalratswahlen vom Oktober 2017 dieser Punkt ins Koalitionsabkommen der neuen ÖVP-FPÖ-Regierung aufgenommen wurde.

Jenseits der tagesaktuellen Diskussion werden in diesem Beitrag einige offene rechtliche und politische Fragen diskutiert, mit denen aufgezeigt werden soll, dass – so die These – die bilateralen Beziehungen zwischen Österreich und Italien in Recht und Praxis vom *Verzicht auf einseitige Vorgangsweisen* gekennzeichnet sind, wobei dies *reziprok* gilt.

## 2. Völkerrechtliche Dimension und italienische Praxis

Der rechtliche bzw. rechtspolitische Teil der Diskussion über die Möglichkeit, dass Österreich mit einer eigenen innerstaatlichen Initiative den „Südtirolerinnen und Südtirolern“<sup>41</sup> den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft, unter Beibehaltung der italienischen (sog. Doppelpass), anbieten könnte, beschäftigt sich bisher hauptsächlich mit den Fragen:

- a) wie sich diese Absicht zu der allgemeinen völkerrechtlichen Einbindung Österreichs und speziell zu seiner besonderen Beziehung zu Italien verhält;
- b) an welchen Anknüpfungspunkten die Definition der „Südtirolerinnen und Südtiroler“ als Adressaten dieses Angebotes verankert werden könnte bzw. sollte.



Darüber hinaus wurde gelegentlich auch erörtert, welchen gesetzgeberischen Weg – Verfassungsänderung, einfachgesetzliche Initiative – Österreich diesbezüglich beschreiten könnte oder auch müsste, welche Konsequenzen (Militärdienst, Wahlrecht, Sozialleistungen, diplomatischer Schutz, öffentlicher Dienst etc.) sich aus der Zuerkennung der Staatsbürgerschaft an eine (zumindest theoretisch) nicht unbedeutende Anzahl von nicht ansässigen Personen mit sich brächte und ob bzw. wie man diese Auswirkungen unter Umständen einschränken könnte.

Während letztere Problematik vorwiegend die Innenpolitik Österreichs und somit die Weite des von dort ausgehenden Angebotes an die „Südtirolerinnen und Südtiroler“ betrifft, reichen die beiden erstgenannten Themen weit näher an die politische und gesellschaftliche Realität in Südtirol heran, so wie sie sich nicht nur im Lande selbst, sondern auch in ihrer „Beziehung zu Rom“ darstellt.

Ein erster Aspekt, der verschiedentlich angesprochen und auch untersucht wurde, berührt generell die Möglichkeit bzw. Vertretbarkeit von Mehrfachstaatsbürgerschaften, und zwar angesichts der völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs im Allgemeinen und insbesondere in seinem Verhältnis zu Italien.

Beide Länder waren seinerzeit dem Europäischen Übereinkommen von 1963 über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit beigetreten (vgl. Europarat 1963).

Dieses Vertragswerk verwirft grundsätzlich Mehrfachstaatsbürgerschaften, sieht bei Erwerb einer anderen Staatszugehörigkeit den Verlust der vorherigen vor und untersagt es den Unterzeichnerstaaten, deren Beibehaltung zu genehmigen.

Während Österreich bis heute (auch nach der Unterzeichnung des späteren Europäischen Übereinkommens über Staatsangehörigkeit von 1997 – vgl. Europarat 1997) am Vertrag von 1963 festhält, hat Italien im Jahre 2009 dessen Kapitel I gekündigt und ist demnach nur mehr an die den Militärdienst betreffenden Bestimmungen gebunden.

Daraus wird im Zusammenhang mit dem sog. Doppelpass-Thema geschlossen, dass es für Österreich gegenüber Italien keine aus dem 1963er-Übereinkommen resultierenden Hindernisse für eine Ausdehnung seiner Staatsbürgerschaft auf „Südtirolerinnen und Südtiroler“, unter gleichzeitiger Bewahrung der italienischen Staatszugehörigkeit, gebe.

Von den Befürwortern und Betreibern dieses Vorhabens, das zumindest formell und mit einem auffällig schwammigen Text (den man durchaus als klassische „dilatatorische Kompromissformel“ bezeichnen kann) in das Koalitionsprogramm der gegenwärtigen ÖVP-FPÖ-Regierung in Wien aufgenommen worden ist (Regierungsprogramm 2017, 33), wird überdies hervorgehoben, dass das spätere Übereinkommen

von 1997 die strikte Ablehnung von Mehrfachstaatsbürgerschaften zurückgenommen hat und es den Unterzeichnerstaaten überlässt zu bestimmen, ob (unter anderem) der Erwerb oder die Beibehaltung ihrer Staatsangehörigkeit von der Aufgabe oder dem Verlust einer anderen Staatsangehörigkeit abhängt.

Österreich hat dieses Übereinkommen ratifiziert, Italien hat es zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

In Wirklichkeit hat die vom 1963er-Übereinkommen beabsichtigte Vermeidung von Mehrfachstaatszugehörigkeiten nie richtig gegriffen, da bald mehrere Staaten von der Möglichkeit, nur das Kapitel I zu kündigen, Gebrauch gemacht haben und das Phänomen der mehrfachen Staatsbürgerschaft mittlerweile – in mehr oder weniger ausgedehntem Maße – von der Mehrheit der europäischen Staaten vorgesehen oder zumindest geduldet wird.

Die geltenden italienischen Staatsbürgerschaftsbestimmungen (Legge 1992, 2000, 2006)<sup>2</sup> schließen Mehrfachzugehörigkeiten nicht aus, ja nehmen sie zum Teil bewusst in Kauf, auch – wie es heißt – in Anerkennung der veränderten Weltsituation und des daraus resultierenden „anachronistischen“ Charakters eines „exklusivistischen Begriffs der Staatsbürgerschaft“, der den „verbreiteten Tendenzen in den einschlägigen europäischen Gesetzgebungen, angefangen bei der italienischen“ entgegenläuft.<sup>3</sup>

Tatsächlich hat, wie erwähnt, Italien nicht nur Kapitel I des Übereinkommens von 1963 mit Wirkung vom 4.6.2010 (Circolare 2009) gekündigt, sondern auch eine Reihe von Regelungen in Kraft gesetzt, die es Ausländern, unter mehr oder weniger deutlicher Betonung ihrer „Italienität“<sup>4</sup>, ermöglichen, die italienische Staatsbürgerschaft zu erlangen, ohne auf die aktuell besessene fremde verzichten zu müssen.

Dies gilt im Besonderen (vgl. Legge 2000) für die ehemaligen k. u. k. Staatsangehörigen und deren Nachkommen, die in den gegenwärtig zu Italien gehörenden bzw. in den vormals italienischen, aber dann an Jugoslawien (Friedensvertrag 1947 und Osimo-Vertrag 1975) abgetretenen Gebieten „geboren und ansässig“ und vor dem 16.7.1920 ins Ausland abgewandert waren.

Ausgenommen von dieser Möglichkeit waren jedoch jene, die vor dem besagten Stichtag in das Gebiet der heutigen Republik Österreich ausgewandert sind: nach dieser Regelung hatten sie keinen Anspruch auf den Erwerb der italienischen Staatsbürgerschaft.

Wie ersichtlich, ist für den von dieser Gesetzesregelung erfassten Personenkreis kein explizit ethnischer Anknüpfungspunkt vorgesehen, es wird ausschließlich auf das territoriale Element der Geburt und der Ansässigkeit in einem bestimmten Gebiet und auf den Tatbestand der Auswanderung vor einem historischen Stichtag Bezug genommen.

Im Jahre 2006 wurde darüber hinaus für ehemalige italienische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die in den an Jugoslawien abgetretenen (und heute zu Slowenien bzw. Kroatien gehörenden) Gebieten ansässig waren, sowie für deren direkte Nachkommen „italienischer Sprache und Kultur“, die Möglichkeit des Erwerbs der italienischen Staatsbürgerschaft, ohne Verzicht auf die gegenwärtige ausländische, eröffnet (vgl. Legge 2006).

In diesem Falle wird, wie man sieht, ausdrücklich an ein sprachlich-kulturelles Requisit angeknüpft, das erheblich an eine ethnische Charakterisierung des begünstigten Personenkreises heranreicht.

Das Gesetz verwendet unterschiedliche „Italienitäts“-Bezüge für die „Ursprungs-Ahnen“ und deren Nachkommen.

Für Erstere wird neben der ehemaligen italienischen Staatsbürgerschaft und der Ansässigkeit in den abgetretenen Gebieten, der Besitz der Voraussetzungen für die in den jeweiligen Verträgen bereits einmal vorgesehene Optionsmöglichkeit verlangt.

Der Friedensvertrag von 1947 (Artikel 19 Abs. 2) begnügt sich hierfür mit dem Verweis auf Personen, deren „gewöhnliche Sprache italienisch ist“ („la cui lingua usuale è l'italiano“) (Trattato di pace 1947), während der Osimo-Vertrag von 1975 (Artikel 3) (siehe Supplemento 1977, Art. 3) bereits in – man könnte sagen: typisch Südtirolerisches – nationales Vokabular vorstößt und von Personen spricht, die „Teil der italienischen ethnischen Gruppe“ („parte del gruppo etnico italiano“) sind und diese von den Personen der „jugoslawischen ethnischen Gruppe“ unterscheidet, wobei im Dunkeln bleibt, worin Letztere angesichts der sprachlichen, nationalen und religiösen Vielfalt des damaligen Jugoslawien bestanden haben könnte.

Die im erwähnten Gesetz von 2006 ebenfalls berücksichtigten (lediglich direkten) Nachkommen der eben genannten „Ahnen“ hatten hingegen nachzuweisen, dass sie „italienischer Sprache und Kultur sind“, ohne dass der Gesetzgeber selber diese Bedingung unmittelbar näher bestimmte.

Dies erfolgte schließlich auf der Durchführungsebene mit eigenen Rundschreiben des italienischen Innenministeriums, sowohl für die ehemaligen k. u. k Angehörigen als auch für die Einwohner der an Ex-Jugoslawien „verlorenen“ Territorien.

Für die (zwischen 1867 und 1920) ausgewanderten Staatsangehörigen der Doppelmonarchie, die vor dem 16.7.1920 in den gegenwärtig zu Italien gehörenden und in den mit dem Friedensvertrag von 1947 und dem Osimo-Vertrag von 1975 an Jugoslawien angegliederten Gebieten ansässig waren, wird neben anderen Unterlagen auch verlangt, dass sie „Atteste“ von italienischen „Zirkeln, Vereinigungen, Gemeinschaften“, die am ausländischen Wohnort des Antragstellers präsent sind, beibringen, aus denen „taugliche Elemente“ über deren „Italienität“ hervorgehen.

Als Bewertungsrichtlinien werden exemplarisch aufgezählt: „Bekanntheitsgrad“ („livello di notorietà“) der Zugehörigkeit zur „italienischen ethnisch-sprachlichen Gruppe“ des Antragstellers und von dessen Vorfahren, Erklärung über die „nationale Zugehörigkeit“, Datum des Beginns der „Mitgliedschaft“ in der bescheinigenden Einrichtung, jede weitere dienliche Dokumentation über die Zugehörigkeit zur „italienischen ethnisch-sprachlichen Gruppe“, wie beispielsweise Schulbesuchsatteste, Schulzeugnisse, Familienkorrespondenz (Circolare 2001).

Und dies, obwohl das erwähnte Grundlagengesetz (Legge 2000) überhaupt keine direkten ethnisch-nationalen Voraussetzungen vorsieht, sondern als Ausgangspunkt lediglich auf die frühere Ansässigkeit in den bezeichneten Territorien und auf die Auswanderung vor dem 16.7.1920 abstellt.

Anders, wie gesagt, die spätere „Rückeroberung“ (2006) der Staatsbürgerschaft der ehemaligen italienischen Staatsangehörigen und deren Nachkommen in den aus Jugoslawien hervorgegangenen Nachfolgestaaten: für diese wird explizit der Nachweis der „Italienität“ verlangt.

Hier wird kurioserweise unterschieden zwischen den Gebieten laut Friedensvertrag 1947 und Osimo-Vertrag 1975 (Circolare 2006).

Im ersten Falle kann die „Italienität“ nachgewiesen werden:

a) für die Vorfahren, mittels einer von – am ausländischen Wohnort präsenten – italienischen Zirkeln, Vereinigungen oder Gemeinschaften ausgestellten Bescheinigung über das Mitgliedsdatum und die gewöhnlich gebrauchte Sprache des Betreffenden und durch jedes weitere dienliche Dokument, aus welchem die Kenntnis der italienischen Sprache hervorgeht;

b) für deren direkte Nachkommen, durch die Bescheinigung der genannten Einrichtungen über die „Kenntnis, seitens des Antragstellers, der italienischen Sprache und Kultur“ sowie anhand jedes weiteren nützlichen Dokumentes, aus welchem die Kenntnis der italienischen Sprache und Kultur hervorgeht.

Hinsichtlich der Einwohner der ehemaligen B-Zone von Triest (Osimo-Vertrag) ist hingegen in Bezug auf die Vorfahren explizit vom (bereits in Vertrag selbst verwendeten) Begriff der Zugehörigkeit zur „italienischen ethnischen Gruppe“ die Rede, während von deren Nachkommen lediglich der Nachweis über die Kenntnis der „italienischen Sprache und Kultur“ verlangt wird, der über die bereits erwähnten Bescheinigungen und Dokumente erbracht werden kann.

Das Ganze wird sodann von eigenen ministeriellen bzw. interministeriellen „Kommissionen“ bearbeitet und bewertet.

Angesichts dieser stark national angesengten Tendenzen des italienischen Gesetzgebers in jenen Jahren wird es möglicherweise auch verständlicher, warum Ita-

lien das europäische Staatsbürgerschaftsübereinkommen von 1997 zwar anfangs unterzeichnet, aber dann bis heute nicht ratifiziert hat, sieht es doch in Artikel 5 vor, dass die Bestimmungen eines Vertragsstaates betreffend die Staatsangehörigkeit, unter anderem, „keine Unterscheidungen [...] auf Grund der nationalen Herkunft oder der Volkszugehörigkeit beinhalten“ dürfen.

Die über diese Wege erfolgende Rückführung bzw. „Heimkehr“ in die „ethnisch-nationale Staatsbürgergemeinschaft“ ist jedenfalls grundsätzlich vereinbar mit der Beibehaltung der ausländischen Staatszugehörigkeit.

Auch der in der vergangenen Legislaturperiode von der italienischen Abgeordnetenkammer verabschiedete, aber vom Senat (Senato della Repubblica 2017) dann nicht mehr rechtzeitig behandelte Gesetzentwurf zur Verstärkung des Geburtsorts- bzw. Territorialprinzips (sog. *ius soli* und *ius culturae*) in der italienischen Gesetzgebung, sieht keine Einschränkung der Doppelstaatsbürgerschaft im Falle der Einbürgerung vor.

### 3. Das „Herzensanliegen“

Aus dem erwähnten allgemeinen europäischen Vertragsregelwerk zur Staatsbürgerschaft erwächst somit im speziellen Verhältnis zu Italien kein nennenswertes völkerrechtliches Hindernis im Hinblick auf eine eventuelle Ausdehnung der österreichischen Staatsangehörigkeit auf „Südtirolerinnen und Südtiroler“ mit italienischer Staatsbürgerschaft.

Nach Auffassung der politischen Betreiber dieses „Herzensanliegens“ handele es sich hierbei überhaupt nur um eine rein innerösterreichische Souveränitätsfrage.

Von ihnen wird vorbeugend geltend gemacht, Italien selbst sei eben bereits „vorbildhaft“, „großherzig“, „aus dem Geist eines großen Kulturvolkes“ und „in bester humanistischer Gesinnung“ Österreich vorangegangen, als es seinen „Auslandsitalienern“, namentlich in Südamerika und auf dem Balkan, die Wiedererlangung der Staatsbürgerschaft ermöglichte, weshalb es heute keinen Anlass, ja überhaupt keine Berechtigung habe, sich wegen einer ähnlichen Aktion Österreichs zugunsten seiner „Südtiroler Auslandsösterreicher“ verstimmt zu zeigen (SVP-Club der ehemaligen Mandatarinnen und Mandatare 2018, 3).

Dass die damaligen italienischen Initiativen ihrerseits einer mehr als erkennbaren nationalistischen bzw. ethno-nostalgischen Motivation, vornehmlich der Berlusconi-Regierung und der an ihr maßgeblich beteiligten postfaschistischen Partei Alleanza Nazionale, entsprangen und zu entsprechenden Belastungen in den

Beziehungen zu Slowenien und Kroatien führten, wird von dieser Argumentation vollkommen unterschlagen.

Man darf daher, ganz im Gegenteil, durchaus der Meinung sein, dass hier Italien eben „mit keinem guten Vorbild“ vorangegangen ist (Palermo 2017)<sup>5</sup> und spannungsreichen nationalistischen Alleingängen anderer Staaten (Ungarn, Rumänien, Slowakei) sozusagen den Weg geebnet hat.

Wer sich aber Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer – späten und ethnisch begründeten – Doppelstaatsbürgerschaft für „Südtirolerinnen und Südtiroler“ erlaubt, dem wird, ebenso vorbeugend, „uneingestandener nationalistischer Oppressionswille“, „versteckte Ablehnung der Identität einer Minderheit“, Herabwürdigung der Angehörigen einer Minderheit zu einem „Subjekt geringeren Rechts und Wertes gegenüber Angehörigen des Staatsvolkes“ etc. vorgeworfen (SVP-Club der ehemaligen Mandatarinnen und Mandatare 2018, 11-12).

Stattdessen sei der Ruf nach dem österreichischen Pass „eine Forderung der Nächstenliebe im Geiste des Evangeliums“ und „ein legitimer christlicher Anspruch aus dem Geist der Menschenwürde“, den ein „kluger italienischer Staat [...] auch im eigenen und europäischen Interesse dankbar wahrnehmen“ müsse (ebda, 12-13).

Angesichts eines derartigen populärtheologischen Diskurses, der sich unausgesprochen auch gegen die besorgten Worte des Bischofs der Diözese Bozen-Brixen richtet, dürfen sich die „kritisierenden Kräfte“ (ebda, 11) mit ihren bereits geäußerten und im Laufe der kommenden Debatte – sowohl in Österreich als in Italien – noch zu erwartenden Bedenken juristischer sowie gesellschafts- und rechtspolitischer Natur als ausdrücklich gewarnt betrachten.

Immerhin wurde auch von grundsätzlichen Befürwortern der italienisch-österreichischen Doppelstaatsbürgerschaft eingeräumt, dass diese (im Gegensatz zum ultimativen Ton des SVP-Dokuments der Altmandatare) „kein Recht darstellt, das eingefordert werden kann“, von Teilen der österreichischen Bevölkerung „als Ressourcenverteilungsproblem betrachtet werden und auch in dieser Hinsicht zu Widerstand führen“ und schließlich auch „Abstimmungsprobleme zwischen den Staaten aufwerfen“ kann (Hilpold 2016,1, vgl. auch Hilpold 2016a).

Ebenso wurde eingestanden, dass sich der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtirolerinnen und Südtiroler“ beim derzeitigen Stand des Völkerrechts „nur ganz eingeschränkt“ als Instrument des Minderheitenschutzes eignen würde, da dadurch „weder die Schutzfunktion Österreichs gestärkt noch die Ausübung des diplomatischen Schutzrechtes durch Österreich gegenüber Italien eröffnet“ würde (Obwexer 2011, 57).

## 4. Einige offene Fragen

Wenn nun die Ausdehnung (in welcher gesetzgebungstechnischen Form auch immer) der österreichischen Staatsbürgerschaft auf „Südtirolerinnen und Südtiroler“ kein nennenswertes *allgemeines* bilaterales österreichisch-italienisches Problem nach dem aktuellen Stand des genannten europäischen Regelwerkes zu dieser Thematik darstellen mag, so kann man sich hingegen speziell mit Blick auf das *Sonderverhältnis in Bezug auf Südtirol* doch noch einige weitergehende völkerrechtliche bzw. bilaterale Fragen – zumindest – stellen.

Diese könnten nicht nur von einigem wissenschaftlichen Interesse sein, sondern dann, wenn es – je nach dem augenblicklichen Befinden in den Beziehungen zwischen Österreich und Italien – unter Umständen „hart auf hart“ gehen sollte, tatsächlich dazu dienen, „höflich und diplomatisch eine Ablehnung auszusprechen, ohne ein verletzendes «Nein» zu äußern“ (Hilpold 2016a, 4).

Gemeint ist konkret der gesamte Komplex des „Südtirol-Aquis“, vom Staatsvertrag von St. Germain 1919 über den Pariser Vertrag 1946 und den österreichischen Staatsvertrag 1955 bis zur Streitbeilegung 1992.

Das Thema wurde bereits einmal kurz gestreift (vgl. Obwexer 2011), aber möglicherweise nicht genügend vertieft und vielleicht etwas zu schnell für „obsolet“ erklärt, um es tatsächlich als definitiv erledigt betrachten zu können.

Einige Fragen, mögen sie auch auf den ersten Blick etwas anachronistisch und zeitlich „weit hergeholt“ erscheinen, dürfen zumindest gestellt werden, vor allem angesichts der möglichen Haltung Italiens, die sich bisher – zunächst mit vorsichtigem und abwartendem *Understatement* – aus den Wortmeldungen von Regierungsvertretern „ablesen“ lässt: für die italienische Regierung ist und bleibt die Grundlage für die gute Nachbarschaft und die exzellente Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern das Autonomiestatut als gelungenes Modell des Minderheitenschutzes „und des friedlichen Zusammenlebens verschiedener Sprachgruppen“ auf der Basis der „vollständigen Erfüllung des De Gasperi-Gruber-Abkommens“ (Farnesina 2018).

In einer späteren offiziellen Verlautbarung des italienischen Außenministeriums, auch als Reaktion auf den nicht besonders freundlichen Alleingang Österreichs bei der Einladung von Südtiroler Politikern und Politikerinnen und – ohne Einbeziehung des Ministeriums – des italienischen Botschafters (!) zu einer Anhörung in der Doppelpass-Sache im März 2018, wurde die Position schon deutlicher: neben dem Teilnahmeverbot für den Botschafter am Wiener Treffen, wird diesmal ausdrücklich unterstrichen, dass Italien das österreichische Doppelpass-Vorhaben als „unverständlich“ betrachtet und von seinem Widerspruch zu dem vom „De Gasperi-



Gruber-Abkommen gesetzten Status“ („assetto disegnato dall’Accordo De Gasperi-Gruber“) der völkerrechtlichen und bilateralen Beziehungen ausgeht (Farnesina 2018a).

Der Standpunkt Italiens, „dass die von Wien vorgetragenen Gründe zur Verteidigung des Vorschlages der doppelten Staatsbürgerschaft keinen Bestand haben“, sei „bekannt“, heißt es in dieser offiziellen Mitteilung weiter (ebda).

Außerdem wird dort nachdrücklich hervorgehoben, die Angelegenheit gehöre auf der Grundlage des völkerrechtlichen Kontextes zwischen beiden Ländern vornehmlich in den Bereich der bilateralen Beziehungen auf Regierungsebene und nicht in die einseitigen Kontakte Österreichs zu untergeordneten lokalen Behörden in Südtirol.

Die von Italien geäußerten Bedenken sind jedenfalls nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen.

Die Verpflichtungen Italiens aus dem Pariser Vertrag gelten bekanntlich mit der Streitbeilegungserklärung von 1992 als erfüllt, und seither ist das Verhältnis zwischen Österreich und Italien in Bezug auf Südtirol – in der bilateralen Praxis wie im Recht – vom *Verzicht auf einseitige Vorgangsweisen* gekennzeichnet, der selbstverständlich nur *reziprok* gelten kann.

Demnach kann Österreich auch in seiner „Schutzfunktion“ keine einseitigen Handlungen und vollendeten Tatsachen setzen, ohne dieses „Modell“ grundsätzlich in Frage zu stellen.

Dazu gehört auch der Verzicht auf eine einseitige kollektive Vereinnahmung bzw. „Einverleibung“ eines Teiles der in der Provinz Bozen/Südtirol lebenden Bevölkerung mit italienischer Staatsbürgerschaft.

Dies muss auch der neuen österreichischen Regierung klargeworden sein, da deren Außenministerin Karin Kneissl wiederholt – und mit zunehmendem Nachdruck – erklärt hat, das Vorhaben werde „nur im Gleichklang mit Rom und Bozen“ betrieben und brauche auf jeden Fall seine Zeit (Kurier 2018); sie „verspricht [...], dass es keinen unilateralen Vorstoß Österreichs geben wird“ und räumt bezeichnenderweise ein, dass aktuell „dynamische Entwicklungen“ herrschen, die „im Gruber-De Gasperi-Abkommen nicht vorherzusehen waren“ und die somit gegenüber Italien nicht ohne weiteres darauf zurückgeführt werden können (Südtiroler Landesverwaltung/News 2018).

Die österreichische Außenministerin, immerhin eine gelernte Diplomatin, hat zuletzt auch festgestellt, es sei nicht zu erwarten, dass es noch 2018 („während Österreichs EU-Ratsvorsitz im zweiten Halbjahr 2018“) zu einer Einigung wegen der Doppelstaatsbürgerschaft für deutsch- und ladinischsprachige „Südtirolerinnen und Südtiroler“ komme (die Neue Südtiroler Tageszeitung 2018).



Interessant ist auch die Ergänzung der Außenministerin, dafür müsste Österreich zuerst aus der Europarats-Konvention zur Vermeidung von Doppelstaatsbürgerschaften von 1963 bzw. aus einem bestimmten Passus darin aussteigen.

Das heißt, Österreich betrachtet sich selbst (gewissermaßen objektiv-rechtlich) als an dieses Übereinkommen gebunden, und zwar unabhängig von seiner eventuellen bilateralen Unwirksamkeit gegenüber Italien (das es ja 2009 gekündigt hat).

Jedenfalls, eines ist der etwaige individuelle Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtirolerinnen und Südtiroler“ im Rahmen der normalen, für alle geltenden Staatsbürgerschaftsregelung, etwas gänzlich anderes ist hingegen der gewissermaßen „kollektive Anspruch“ auf eine ganze, auf fremdem Staatsgebiet lebende Bevölkerungsgruppe.

Das ist letztlich auch gemeint, wenn die sog. „Bozner Empfehlungen“ (2008) der OSZE, der sowohl Österreich als auch Italien angehören, davon sprechen, dass die Staaten bei der Übertragung der Staatsbürgerschaft an Ausländerinnen und Ausländer die Grundsätze der guten Nachbarschaft und der territorialen Souveränität respektieren und davon absehen sollten, die Staatsbürgerschaft *en masse* zu gewähren (Punkt 11 der Empfehlungen-OSCE/HCNM 2008).

Die OSZE-Empfehlungen sprechen sich demnach nicht grundsätzlich gegen die Bindung der Staatsbürgerschaft an Ausländer an bevorzugte sprachliche Kompetenzen und/oder kulturelle, historische oder familiäre Bezüge aus, sondern warnen vor der einseitigen kollektiven, d. h. „massenweisen“ Eingliederung von ganzen Bevölkerungsgruppen.

Außerdem ist es für Österreich, als vollwertiges Mitglied des Staatsbürgerschaftsübereinkommens von 1997, möglicherweise objektiv-rechtlich (d. h. unabhängig von der gegenwärtigen Position Italiens in diesem Rahmen) auch nicht ganz unerheblich, dass – wie bereits erwähnt – laut Artikel 2 dieses völkerrechtlichen Vertrages die Staatsangehörigkeit das „rechtliche Band“ zwischen einer Person und einem Staat bedeutet und „nicht auf die Volkszugehörigkeit einer Person“ weist, und dass – noch deutlicher Artikel 5 –

*„die Bestimmungen eines Vertragsstaates betreffend die Staatsangehörigkeit [...] keine Unterscheidungen oder Praktiken enthalten (dürfen), die eine Diskriminierung auf Grund [...] der nationalen Herkunft oder der Volkszugehörigkeit beinhalten“ (ebda).*

Das könnte unter Umständen auch die Bestimmung der Anknüpfungspunkte für eine Staatsbürgerschaftsverleihung an „Südtirolerinnen und Südtiroler“ zum Problem machen.

Österreich hat keine Vorbehalte und Erklärungen zu den Artikeln 2 und 5 des 1997er-Abkommens abgegeben und diese somit vollumfänglich akzeptiert.

Es wird also ganz davon abhängen, wie im konkreten Falle – wenn es überhaupt dazu kommen sollte, was bezweifelt werden darf – das österreichische Staatsbürgerschaftsangebot formuliert sein wird und wie dessen Betreiber, auch und gerade in Südtirol selbst, schließlich damit umgehen.

Mit dem Staatsvertrag von 1919, zu dessen voller Geltung und Anerkennung sich Österreich in Artikel 11 des Staatsvertrages von 1955 ausdrücklich erneut verpflichtet hat, erwarben alle Personen, die das Heimatrecht in dem zu Italien geschlagenen Gebiet des heutigen Südtirol hatten, und nicht laut Artikel 78 für die weitere Zugehörigkeit zu Österreich optierten, automatisch die italienische Staatsbürgerschaft „unter Ausschluss der österreichischen Staatsangehörigkeit“ (vgl. Staatsvertrag 1919, Artikel 70).

Die Legitimität einer gewissermaßen „en-masse-Rückholung“ der österreichischen Staatsbürgerschaft, d. h. nicht aufgrund individueller Anspruchsgründe nach der allgemeinen staatlichen Regelung, sondern ausschließlich und undifferenziert mit *speziellem* Bezug auf den im Staatsvertrag von 1919 festgeschriebenen und von Österreich mehrfach akzeptierten Verlust der *Einwohnergruppe* des an Italien abgetretenen Gebietes, könnte möglicherweise aus italienischer Vertragsicht (wenn schon nicht aus österreichischer Einsicht) zumindest fraglich oder diskutierbar erscheinen.

Der Pariser Vertrag von 1946 baut auf dem durch den Staatsvertrag von St. Germain geschaffenen Rechtsstand zwischen Österreich und Italien auf und enthält implizit die erneute Anerkennung des dort bestimmten Ausschlusses des österreichischen „Anspruchs“ auf die Staatsbürgerschaft der in der Provinz Bozen lebenden ehemaligen österreichischen Bevölkerung.

Dies verdeutlicht sich nicht zuletzt in der Anerkennung der Existenz der italienischen „Staatsbürger deutscher Zunge“ (Artikel 1 Abs. 2 Pariser Vertrag), sowie – „zum Zwecke der Herstellung gutnachbarlicher Beziehungen [...], nach Beratung mit der österreichischen Regierung“ – vor allem auch in der Vereinbarung mit Italien, die Wiedererlangung der italienischen Staatsbürgerschaft durch die Optanten des Jahres 1939 zu regeln (Artikel 3 Abs. 1 Buchst. a) (vgl. Pariser Vertrag 1946; vgl. Rückoptantendekret 1948).

Ein gewisses vorsichtiges Echo dieser Problematik (wenn auch nicht unter dem hier angesprochenen bilateralen Gesichtspunkt) findet sich bei Obwexer (2011) im Hinblick auf das allgemeine völkerrechtliche Interventionsverbot.

Die Akten der Streitbeilegungserklärung aus dem Jahre 1992 dokumentieren und anerkennen durch beide Seiten die restlose Erfüllung des Pariser Vertrages durch

Italien und bedeuten für Österreich die endgültige Anerkennung des damit verbundenen *Status-quo*, an welchem keine der beiden Seiten wesentliche unilaterale Veränderungen vornehmen kann, ohne damit das erreichte Gleichgewicht nicht nur in den zwischenstaatlichen Beziehungen, sondern auch in Bezug auf das konkrete Verhältnis zwischen den Sprachgruppen in Südtirol selbst zu gefährden.

Die bereits 1969 vereinbarte Version der österreichischen Streitbeilegungserklärung nimmt bezeichnenderweise nicht nur auf die dauerhafte Gewährleistung der „Interessen der deutschsprachigen Bevölkerung Südtirols“ Bezug, sondern bezieht sich unübersehbar auch auf das „friedliche Zusammenleben und die Entwicklung der Sprachgruppen Südtirols“ (Streitbeilegungserklärung 1992)<sup>6</sup>.

In der an die italienische Regierung gerichteten österreichischen Verbalnote vom 11.6.1992 ist zustimmend die Rede vom „Rahmen der gemeinsamen Verantwortung“ auch im Falle von zukünftigen „normativen Änderungen“ (ebda).

Die „Südtirolfrage“ ist also mittlerweile so wenig eine reine österreichische Angelegenheit wie sie eine rein italienische ist.

Italien hat sich in den letzten Jahrzehnten an diese durch Recht und Praxis erhärtete Erkenntnis gehalten und wichtige, Südtirol betreffende Entscheidungen stets mit Österreich abgestimmt.

Österreich wird genauso wenig Handlungen, die sich erheblich auf die Situation in Südtirol auswirken drohen, außerhalb dieser bilateralen Methode vornehmen können, und zwar ohne Rücksicht auf die voreiligen Einflüsterer und Drängler, welche die Verleihung der (Doppel-)Staatsbürgerschaft lediglich auf die Ebene eines „souveränen Kraftaktes“ gegenüber Italien reduzieren möchten.

Damit ist nicht gesagt, dass Österreich in seiner Rechtsordnung nicht die individuelle Erlangung seiner Staatsbürgerschaft durch „Südtirolerinnen und Südtiroler“ erleichtern kann.

Wenn diese Operation jedoch – sowohl durch die Vorgehensweise des österreichischen Gesetzgebers, als auch durch die Art und Weise, wie sie von den Befürwortern in Südtirol politisch betrieben wird – trotz der von der Befürworterseite immer wieder hervorgehobenen Antragsbindung den Sinn und die Bedeutung einer einseitigen (kollektiven) rechtlich-politischen „Heimholung“ der „Südtiroler“ Bevölkerung annimmt, wird sie nicht nur möglicherweise unter den hier (selbstverständlich nur kurz) gestreiften völkerrechtlichen-bilateralen Aspekten einigermaßen fraglich, sondern verletzt mit Sicherheit die nach der Streitbeilegungserklärung konsolidierte (und darin letztendlich auch begründete), auf die von uns verwiesenen Rechtsgrundlagen basierende Praxis des Verzichts auf Unilateralität, der – noch einmal – nur reziprok gelten kann.

## 5. Anknüpfungspunkte

Ein weiterer Problemkreis, der sich im Zusammenhang mit dieser Thematik eröffnet, betrifft die Bestimmung jener Personen, an die sich das österreichische Angebot richten könnte oder sollte bzw. welche davon ausgenommen bleiben würden.

Aus diesem Grunde hat, wie bereits eingangs erwähnt, die bisher eingehendste Studie zu dieser Frage diese Kategorie bezeichnenderweise (noch) unter Anführungszeichen gesetzt (vgl. Obwexer 2011).

Gemeinhin werden zwei Optionen in den Raum gestellt: eine historische Bestimmung („Altösterreicher/-innen“), verbunden mit dem Abstammungsprinzip (Nachkommen), oder eine „ethnische“ Klassifizierung nach der Sprachgruppenzugehörigkeit.

Beide Kriterien zeigen jedoch erhebliche Schwächen und werfen ernsthafte Fragen in Bezug auf Kohärenz und Durchführbarkeit auf.

Die „Altösterreicher“-Hypothese stößt, hundert Jahre nach dem Ende der k. u. k. Monarchie, sowohl auf Schwierigkeiten in der Rekonstruktion der Ausgangslage („österreichische Staatsangehörigkeit“ vor dem Staatsvertrag 1919) als auch auf die mittlerweile nicht mehr „eindeutige“ und nur sehr schwer zu „entwirrende“ Situation der „Nachkommenschaft“ in der dritten, vierten und bald auch fünften Generation.

Ein ausschließlicher Rückgriff auf die frühere Staatsangehörigkeit wäre überdies für die beschworene „Herzensangelegenheit Südtirol“ wohl zu weit gedehnt, weshalb man den Anknüpfungspunkt der früheren Staatszugehörigkeit durch das fragwürdige ethnische Kriterium „deutsch- und ladinischsprachig“ wieder einschränken müsste, mit entsprechenden neuen Definitionsproblemen, Unzufriedenheiten, Inkohärenzrisiken, „Ahnenpass“-Reminiszenzen und ethnischen „Reinheitsgeboten“ in einem Südtirol, das zwischenzeitlich ebenfalls von der multikulturellen Globalisierung erfasst wurde.

Die „historische“ Lösung wäre demnach mit vielen Unannehmlichkeiten jeder Art verbunden, über welche man sich in Südtirol selbst an verantwortlicher Stelle bereits Sorgen macht.

Ivo Muser, der Bischof der Diözese Bozen-Brixen, etwa meinte, er könne  
*„als Bürger, Christ und Bischof nur hoffen, dass die Diskussion um die Doppelstaatsbürgerschaft unsere Gesellschaft nicht spaltet, nicht alte Wunden und Vorurteile aufreißt und ein vergiftetes, misstrauisches politisches und menschliches Klima hinterlässt, von dem wir hoffen, es überwunden zu haben“* (Katholisches Sonntagsblatt 2018, 9).

Südtirols Landeshauptmann Arno Kompatscher, immerhin auch SVP-Spitzenexponent, hat Bedenken geäußert, die Einschränkung nur auf Deutsch- und Ladinisch-

sprachige könnte zu einer „Abstimmung werden, in der entschieden wird, wer ein guter Patriot ist und wer nicht“ und hat den „nationalistischen Ansatz“ eines solchen Vorhabens erkannt (Profil 2018).

Aus diesen Gründen meinte er, die Doppelstaatsbürgerschaft sollte am besten „auch den Nachkommen der italienischen Altösterreicher oder sogar allen Südtirolern“ zugestanden werden, womit er wohl die Gesamtheit der Einwohner Südtirols ohne jede ethnisch-sprachliche bzw. historische Differenzierung gemeint hat.

Da es jedoch für die Betreiber des „Herzensanliegens“ dies- und jenseits des Brenners keine erkennbare Veranlassung dafür gibt, ist Kompatschers Vorschlag wohl eher als Aufforderung gedacht, die „historische“ bzw. historisch-ethnische Lösung erst gar nicht ernsthaft in Betracht zu ziehen.

Ganz abgesehen davon, dass diese sich – in ihrem Rückgriff auf die ehemalige „österreichische“ Staatsbürgerschaft vor 1919 – umso mehr dem bereits aufgezeigten möglichen völkerrechtlich-bilateralen Einwand aussetzen könnte, Österreich wolle auf diese Weise den mit dem Staatsvertrag von St. Germain akzeptierten Verlust der staatsrechtlichen Anbindung der Einwohner Südtirols („unter Ausschluss der österreichischen Staatsbürgerschaft“ – Artikel 70 Staatsvertrag) einseitig „ungeschehen“ machen.

Hinzu kommt im Übrigen, dass aufgrund der Option 1939 ein Großteil der deutschsprachigen Südtiroler Bevölkerung bzw. von deren Vorfahren als letzte, der heutigen italienischen Staatsbürgerschaft vorausgegangene Staatszugehörigkeit die *deutsche* und nicht etwa die österreichische besaß.

Mit dem sog. Rückoptantendekret von 1948 wurde diesen Personen auf der Basis des Pariser Vertrages mit Österreich die Möglichkeit eröffnet, freiwillig die italienische Staatsbürgerschaft, bei Verzicht auf die deutsche, wiederzuerlangen.

Die Geschichte von den „altösterreichischen“ Italienern – und die Debatte, ob diese „Südtirolerinnen und Südtiroler“ überhaupt jemals österreichische Staatsbürger waren (Kofler 2018) – würde also möglicherweise durch das Intermezzo der „großdeutschen“ Staatsbürgerschaft zumindest auf der Argumentationsebene zusätzlich etwas kompliziert werden.

Der andere, angeblich einfachere Ansatz bestünde nach Auffassung einiger Exponenten der Doppelpassbefürworter in der Anknüpfung an „eine“ Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung.

Darauf stellt etwa der bisher einzige Versuch ab, das Vorhaben juristisch genauer zu erfassen und innerhalb des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes zu platzieren.

Gemeint ist der im Jänner 2018 in Bozen vorgestellte Pernthaler-Watschinger-Vorschlag für ein sog. „2. Südtirolergleichstellungsgesetz 2018“ (Regierungsvorlage

2018), mit welchem unter anderem das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz von 1985 geändert werden sollte.

Von Interesse ist an dieser Stelle die Bestimmung der „Fremden“, denen zusätzlich – über die bereits bestehende Möglichkeit hinaus – der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft „durch Anzeige“ zugänglich gemacht werden soll.

Die Rede ist von den Südtirolern und Südtirolerinnen „deutscher und ladinischer Sprachzugehörigkeit“, die zum „Zeitpunkt der Geburt im Gebiet der heutigen autonomen Provinz Bozen-Südtirol oder in Österreich ansässig oder österreichische Staatsbürger“ waren.

Abgesehen davon, dass es einigermaßen schwierig ist, bereits zum „Zeitpunkt der Geburt“ irgendwo „ansässig“ zu sein, da die Geburt den Umständen entsprechend an jedem Ort der Welt erfolgen kann und die „Ansässigkeit“ eines Kindes erst nachher, und in der Regel in Abhängigkeit vom Wohnsitz der Eltern, erworben wird, interessiert hier vor allem die Technik der Zuordnung zur erforderlichen Sprachgruppe als rechtsbegründendes Element.

Diese kann dem Vorschlag zufolge durch „eine aktuelle Bescheinigung über die Zugehörigkeit zur deutschen oder ladinischen Sprachgruppe (Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung)“ stattfinden, bzw. bei Minderjährigen über die Zugehörigkeit „eines Elternteils“.

Man darf sich hier zunächst fragen, was mit einer „aktuellen Bescheinigung“ der Sprachgruppenzugehörigkeit gemeint ist, da es sich um ein österreichisches Gesetz handelt, in Österreich aber vermutlich eine derartige „Bescheinigung“ derzeit nicht besteht und sonst keine weiteren Angaben vorliegen.

Zwar nahm auch das österreichische Südtirolergleichstellungsgesetz von 1979 (Bundesgesetz 1979) auf die Zugehörigkeit zur deutschen oder ladinischen Sprachgruppe Bezug, griff dabei aber immerhin präzise auf das bei der „jeweils letzten in der Provinz Bozen durchgeführten Volkszählung“ abgegebene „Bekanntnis“ zurück.

Meint also der hier kommentierte Vorschlag irgend „eine“ (wie es im Text steht) Bescheinigung, oder soll es dafür eine eigene österreichische Regelung geben, oder ist es ein Verweis auf die italienische Rechtslage, wie sie konkret in Artikel 20/ter DPR n. 752/1976 (sog. Proporzdekret) festgelegt ist?

Auch ist der im österreichischen Gleichstellungsgesetz von 1979 enthaltene Bezug mittlerweile unter mehreren Gesichtspunkten unzulänglich, da die sog. individuelle Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung inzwischen von der zehnjährigen Volkszählung abgekoppelt worden ist und nun, unter den vorgesehenen Bedingungen, jederzeit abgegeben sowie geändert oder auch gänzlich widerrufen werden kann.

Seit 1979 hat sich außerdem die Regelung dieser Erklärung (die, anders als im Pernthaler-Watschinger-Vorschlag suggeriert, keine wirkliche „Bescheinigung“ durch irgendwelche Behörde, sondern eine freie Willensbekundung darstellt) unter manchem Aspekt grundlegend geändert, auch aufgrund wiederholten Drucks der EU-Behörden hinsichtlich Datenschutz, Freizügigkeit, Niederlassungsfreiheit und Diskriminierungsverbot.

Fürs erste gab es 1979 die rechtliche Kategorie der „Anderen“ noch nicht, die in der Erklärung ausdrücklich angeben können, *keiner* der drei offiziellen Sprachgruppen (also auch nicht der deutschen oder ladinischen) anzugehören, sondern sich lediglich zum Zwecke der Inanspruchnahme der an die Sprachzugehörigkeit gebundenen Rechtswirkungen an eine Sprachgruppe „anzugliedern“.

Obwohl in den Erläuterungen zum besagten Gesetzesvorschlag die „Zugehörigkeit oder Zuordnung“ erwähnt wird, ist im Text selbst lediglich von der „Zugehörigkeit“ die Rede.

Wären damit nun auch die „Anderen“ gemeint, die ausdrücklich keiner der drei Sprachgruppen zugehören oder zugehören wollen, würde deren lediglich rechtlich-bürokratische Angliederungserklärung nicht dazu taugen, sie – wie von den PropONENTEN explizit beabsichtigt – als ethnisch definierte deutsche und ladinische „Volksösterreicher“ auszuweisen.

Die Sache ist jedoch, dass der erwähnte Artikel 20/ter DPR n. 752/1976 immerhin bestimmt, dass die Zugehörigkeits- und Angliederungserklärung „dieselben Rechtswirkungen“ haben. Was dann?

Man wird sich erinnern, dass die Einführung der Kategorie der „Anderen“, und deren gleichzeitige absolute Gleichstellung mit den „Zugehörigen“, seinerzeit die Grundvoraussetzung für eine gewisse Befriedung des bekannten Volkszählungskonfliktes in Südtirol darstellte und auch die (wenngleich nur unzulängliche) Einhaltung des Artikels 3 des – sowohl von Italien als von Österreich ratifizierten – Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates vom 1. Februar 1995 gewährleistet (Europarat 1995).

Dessen Artikel 3 bestimmt nämlich, dass

*„jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, [...] das Recht (hat), frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht; aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte dürfen ihr keine Nachteile erwachsen“.*

Die Zugehörigkeitserklärung ist, wie betont, eine reine Willensbekundung und ist nicht auf ihre „Wahrheit“ hin überprüfbar, jeder kann frei, aus welcher Überlegung und aus welchem Kalkül auch immer, eine beliebige Sprachgruppenzugehörigkeit angeben.

Dieses Dokument lässt somit auf keine ethnische Klassifizierung des Erklärenden bzw. auf dessen „deutsche Identität“ (so in den Erläuterungen zur Gesetzesvorlage) schließen.

Das Archiv der Sprachgruppenerklärungen umfasst inzwischen viele Tausende von (vor allem) „Deutsch-Bekennnissen“, die überhaupt keinen, von den Proponenten aber erklärtermaßen vorausgesetzten „ethnischen Wert“ haben, sondern pure – vom System als vollkommen legitim betrachtete – Zweckentscheidungen darstellen.

Man denke diesbezüglich nur daran, dass mittlerweile jedes Jahr allein in der Provinz Bozen ca. 2.000 neue Einbürgerungen von hier lebenden Ausländern bzw. Einwanderern erfolgen<sup>7</sup>.

Im Übrigen legt der Text der besagten Gesetzesvorlage nicht fest, ob der dort erwähnte, in der Provinz Bozen ansässige und – entsprechend seiner Erklärung – der deutschen oder ladinischen Sprachgruppe „zugehörige“ Südtiroler bereits auch italienischer Staatsangehöriger sein muss, um in den Genuss der österreichischen Staatsbürgerschaft kommen zu können.

Da mittlerweile, aufgrund einer kürzlich ergangenen Änderung des Art. 20/ter DPR n. 752/1976 die Sprachgruppenerklärung auch von EU-Bürgern und bestimmten Ausländern sowie Asylberechtigten abgegeben werden kann, ist es durchwegs vorstellbar, dass auch in Südtirol geborene und ansässige Personen, die keine italienische Staatsbürgerschaft, aber die „deutsche oder ladinische“ Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung haben, im Sinne des hier kommentierten Vorschlages die österreichische Staatsbürgerschaft erlangen könnten.

Es könnte sogar gut sein, dass auf diese Weise der eine oder andere von ihnen die österreichische Staatsbürgerschaft noch vor der italienischen erwirbt.

Wie zu ersehen ist, eignet sich die hierzulande geltende Regelung über die Sprachgruppenzugehörigkeit nur sehr schlecht für das erklärte nationalistische Anliegen der Betreiber, die „deutsche Sprachgruppe in ihrer Identität als ethnisch selbstständiges Subjekt“ (siehe die erwähnten Erläuterungen zum Pernthaler-Watschinger-Gesetzesvorschlag) zu definieren und als alleinigen Adressaten des österreichischen Staatsbürgerschaftsangebots von allen anderen abzugrenzen.



## 6. Ein Blick in die soziale Wirklichkeit: Identitäre Zuordnung ohne Österreichbezug

In den Erläuterungen zum „2. Südtiroler Gleichstellungsgesetz 2018“ wird mit einem weiteren Argument für die Doppelstaatsbürgerschaft für Südtiroler/-innen argumentiert. Die österreichische Staatsbürgerschaft sei „ein besonders starkes ethnisches Bindeglied zwischen der Südtiroler Volksgruppe und ihrem deutschsprachigen ‚Mutternvolk‘ Österreichs/Tirols“. Eine solche Stärke deren „Identität als ethnisch selbständiges Subjekt“ und somit „deutsche Identität der Südtiroler Volksgruppe“, damit es nicht zu ihrer Assimilation nach dem Muster der „Verelsässerung“ komme (Regierungsvorlage 2018, 5). Zwei zentrale Argumente (neben anderen) für die österreichische Staatsbürgerschaft zugunsten von Südtirolerinnen und Südtirolern sind somit die i. Verhinderung der Verelsässerung sowie ii. Die Stärkung der emotionalen Bindung zu Österreich.

Zum Begriff der Verelsässerung sei nur soviel gesagt, dass damit mit Bezug auf die deutsche Sprache und die deutschsprachige Bevölkerung in Elsass-Lothringen das langsame Aussterben einer Sprache, im weiteren Sinne die Erosion der ethnischen Identität und somit einer ganzen Sprachgruppe beschrieben und eingefangen wird. Der österreichische Pass für Südtiroler/-innen soll eine solche Entwicklung verhindern.

Davon ausgehend lautet deshalb aus einer empirischen Sicht die erste Frage: Gibt es in Südtirol Anzeichen einer Verelsässerung? Schauen wir uns dazu einige sozialwissenschaftliche Daten an.

Greifen wir weit zurück, auf die Umfrage des Instituts für Demoskopie in Alvensbach aus dem Jahre 1960. Im Bericht „Die Lage in Südtirol“ wird argumentiert: „[...] in großer Mehrheit, zu vier Fünfteln, betrachten sich die Südtiroler nach wie vor als Angehörige einer österreichischen Volksgruppe“. Allerdings wird diese Behauptung aus dem Umfrageergebnis rückinterpretiert, dass sich bei einer Volksabstimmung „80 bis 90 Prozent für einen Anschluss an Österreich entscheiden“ würden (Institut für Demoskopie 1960, 1).

Machen wir einen Sprung von knapp 50 Jahren. Laut Erhebung des Sprachbarometers von 2004 bezeichneten sich 85,6 Prozent der deutschsprachigen Bewohner als Südtirolerinnen und Südtiroler, 2,6 Prozent als Tirolerinnen und Tiroler, niemand als Österreicherinnen und Österreicher. Die Bewohner um den Sellastock bezeichneten sich zu 84,2 Prozent als Ladinier oder ladinischsprachige Südtirolerinnen und Südtiroler, zu 2,2 Prozent als Tirolerinnen und Tiroler (Autonome Provinz Bozen-Südtirol/Landesinstitut für Statistik – ASTAT 2006, 158).

Diese Einstellungen bestätigt auch das Sprachbarometer von 2014. 80,7 Prozent der deutschen Bevölkerung fühlte sich als Südtiolerinnen und Südtioler, 2,2 Prozent als Österreicherinnen und Österreicher, 9,2 Prozent als Tirolerinnen und Tiroler, knapp 10 Prozent als Italienerinnen und Italiener. Unter den Rätoromanen des Landes fühlten sich 84,6 Prozent als Ladinerninnen und Ladinern, nur zu 0,8 Prozent als Tirolerinnen und Tiroler, niemand fühlte sich als Österreicherin und Österreicher (Autonome Provinz Bozen-Südtirol/Landesinstitut für Statistik – ASTAT 2015, 170).

Die Astat-Daten decken sich mit Umfrageergebnissen, die das österreichische Meinungsforschungsinstitut „Karmasin“ 2013 für die „Arbeitsgruppe für Selbstbestimmung“ unter deutsch- und ladinischsprachigen Südtiolerinnen und Südtioler durchgeführt hat. 86 Prozent bezeichneten sich als Südtiolerinnen und Südtioler, 6 Prozent als Italienerinnen und Italiener, der Rest fühlte sich als etwas anderes oder gab keine Angaben an (Süd-Tiroler Freiheit 2013).

Diese Daten entsprechen wiederum einer Untersuchung aus dem Jahre 2010, als das Institut für Sozialforschung und Demoskopie Apollis im Auftrag des Südtiroler Heimatbundes eine Umfrage unter deutsch- und ladinischsprachigen Südtiolerinnen und Südtirolern durchführte. 95 Prozent der deutsch- und ladinischsprachigen Befragten erklärten, sich mehr „als Südtiolerin und Südtioler“, 5 Prozent sich mehr „als Italienerin und Italiener“ zu fühlen. Die Daten beruhen allerdings nur auf gültigen Antworten. Bei der Frage zur Identität hatten fast 20 Prozent keine eindeutige Entscheidung treffen wollen (Süd-Tiroler Freiheit 2010).

Die empirischen Daten zur identitären Zuschreibung werden auch von den Volkszählungen bestätigt. Seit 1961 liegt die deutschsprachige Wohnbevölkerung laut Volkszählung immer über 60 Prozent (Provinz Bozen-Südtirol/Landesinstitut für Statistik – ASTAT 2017, 118). Die „Identität als ethnisch selbständiges Subjekt“, wie es der Gesetzesentwurf formuliert, hat somit in den letzten fast 60 Jahren keine Einbrüche erlebt. Die Gefahr einer „Verelsässerung“ scheint somit nicht gegeben zu sein.

Das zweite Argument betrifft die „stärkere emotionale Bindung zu Österreich“. Die subjektive Orientierung der Südtiolerinnen und Südtioler an Österreich ist, wie die zitierten Daten belegen, äußerst gering. Das Sprachbarometer von 2006 gibt dazu keine Auskunft, außer den Hinweis, dass sich 2,6 Prozent der deutsch-, und 2,2 Prozent der ladinischsprachigen Südtiolerinnen und Südtioler als Tirolerinnen und Tiroler fühlen. 2014 haben diese Prozentsätze etwas zugenommen. Unter den Deutschsprachigen fühlten sich 2,2 Prozent als Österreicherinnen und Österreicher (kein Ladinern), 9,2 Prozent als Tirolerinnen und Tiroler (0,8 Prozent Ladinern). Unter

diesen Aspekten gibt es aus der Sicht der Einbringer des Gesetzes zum Doppelpass tatsächlich einen enormen Nachholbedarf.

Eine andere Frage ist allerdings, ob ein zweiter Pass für die Südtirolerinnen und Südtiroler ein solches Zugehörigkeitsgefühl einschneidend anstoßen würde. Denn nicht einmal in Nordtirol fühlen sich die Einwohner/-innen in erster Linie als Österreicher/-innen, und mit diesen auch die Bewohner der westlichen Bundesländer.

In einer 2001 durchgeführten bundesweiten Umfrage von Fritz Plasser und Peter A. Ulram (Plasser/Ulram 2001) fühlten sich die Bewohnerinnen und Bewohner der Alpenrepublik lediglich zu 48 Prozent in erster Linie Österreich verbunden, zu 25 Prozent ihrem Bundesland und zu 38 Prozent ihrer Gemeinde. Die westlichen Bundesländer aber, in erster Linie Tirol, waren stärker Gemeinde- und Landes-bezogen. Die Tirolerinnen und Tiroler identifizierten sich zu 50 Prozent mit der Gemeinde und zu 32 Prozent mit dem Land, nur an dritter Stelle landete mit 30 Prozent Österreich (ebda, 433).

Eine Umfrage des Innsbrucker Instituts für Föderalismus im Jahre 2009 zeigte, dass die Identifikation mit Österreich auf 40 Prozent zurückgegangen war. In Tirol nahm die Identifizierung mit dem Bundesland hingegen im Vergleich zu 2001 stark zu. An erster Stelle lag die emotionale Bindung zu Tirol mit 42,7 Prozent, gefolgt von der Gemeinde gleichauf mit Österreich (20 Prozent). In Kärnten und Vorarlberg lag die Identifikation mit dem eigenen Bundesland ebenfalls höher als mit dem Staat Österreich. Je weiter man dann nach Osten geht, umso höher werden die Österreich-Werte. Eine Abschwächung des Landesbewusstseins zugunsten des Österreichbewusstseins hat sich im Vergleich zu 2001 jedoch nicht fortgesetzt. Selbst bei jenen, wenn wir auf die Bevölkerung Tirols blicken, die einen österreichischen Pass besitzen, ist das Österreich-Bewusstsein schwächer ausgeprägt als das Landesbewusstsein (Bußjäger/Seeber 2010, 34).

Die Befürchtung von einigen Rechtsexperten, dass relativ wenige Südtirolerinnen und Südtiroler die österreichische Staatsbürgerschaft beantragen könnten und damit die Schutzfunktion Österreichs untergraben werden könnte, wird durch die derzeitige Einstellung der Südtirolerinnen und Südtiroler zu Österreich nicht entkräftet.

## 7. Schlussfolgerungen

Wir sind von der These ausgegangen, dass die bilateralen Beziehungen zwischen Österreich und Italien in der Praxis und im Recht vom *Verzicht auf einseitige Vorgangsweisen* gekennzeichnet sind, wobei dies *reziprok* gilt. Wir konnten dabei aufzeigen, dass die „Südtirolfrage“ mittlerweile so wenig eine rein österreichische Angelegenheit wie eine rein italienische ist und dass Entscheidungen wie der „Doppelpass“ nur im Einvernehmen zwischen Wien und Rom möglich sind. Angesichts der problematischen, ja teilweise kaum präsentablen bis widersprüchlichen Definitions- und Abgrenzungskriterien und der unvorhersehbaren Dynamik, welche das – beispielsweise von Bischof Ivo Muser, aber auch von Landeshauptmann Arno Kompatscher schon bald erkannte – Konfliktpotential entfalten kann, das dem Doppelpassthema in Südtirol selbst und allgemein in den österreichisch-italienischen Beziehungen innewohnt, ist es gut möglich, dass diese Sache am Ende vom Herzen etwas tiefer auf den Magen zu liegen kommen könnte.

Vielleicht sollte man also besser versuchen, die Frage des „Doppelpasses“ von einem Herzensanliegen zu einer Verstandessache werden zu lassen.

---

## Anmerkungen

- 1 Sinnigerweise im Gutachten von Walter Obwexer (2011) unter Anführungszeichen gesetzt.
- 2 Eine nützliche Übersicht, auch mit einem kleinen rechtsvergleichenden Teil, findet sich im Dossier Nr. 239/2015 des „*Servizio studi del Senato*“ (2015).
- 3 Schriftliche Beantwortung vom 15.12.2008 der parlamentarischen Anfrage Nr. 4-01176 (Abgeordnetenkammer) durch den damaligen Unterstaatssekretär des Außenministerium Alfredo Mantica: [www.camera.it/\\_dati/lavori/stenografici/sindisp/frameded.asp?sed=057&min=02](http://www.camera.it/_dati/lavori/stenografici/sindisp/frameded.asp?sed=057&min=02) (angerufen am 28.03.2018).
- 4 Der Einfachheit halber wird der italienische Begriff „italianità“ mit Italienität übersetzt.
- 5 In der zitierten Schrift der SVP-Altmandatäre wird Palermo übrigens auch vorgeworfen, die „Bozner Empfehlungen“ der OSZE durch den Passus, der von der massenweisen Verleihung von Doppelstaatsbürgerschaften an Minderheiten abrät, „minderheitenfeindlich“ beeinflusst zu haben (2018, 5).
- 6 Vgl. die Dokumentensammlung zur Streitbeilegung vor der UNO, dem Europarat und dem IGH in: Peterlini (2017).
- 7 2.045 waren es zuletzt 2016; vgl. *Annuario* (2017).

---

## Literaturverzeichnis

- Annuario* (2017), *Annuario delle statistiche ufficiali del Ministero dell'Interno*, 2017, [http://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Le\\_statistiche\\_ufficiali\\_del\\_ministero\\_dell\\_interno\\_ed.\\_2017-6683776.htm](http://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Le_statistiche_ufficiali_del_ministero_dell_interno_ed._2017-6683776.htm) (6.3.2018)
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol/Landesinstitut für Statistik – ASTAT (2006), *Südtiroler Sprachbarometer/Barometro linguistico dell'Alto Adige. Sprachgebrauch und Sprachidentität in Südtirol/Usò della lingua e identità linguistica in provincia di Bolzano* 2004, Bozen: La Bordoniana
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol/Landesinstitut für Statistik – ASTAT (2015), *Südtiroler Sprachbarometer. Sprachgebrauch und Sprachidentität in Südtirol/Barometro linguistico dell'Alto Adige. Usò della lingua e identità linguistica in provincia di Bolzano* 2014, Bozen: Printeam
- Provinz Bozen-Südtirol/Landesinstitut für Statistik – ASTAT (2017), *Statistisches Jahrbuch für Südtirol/Annuario statistico della Provincia di Bolzano*, Bozen: Printeam
- Bundesgesetz (1979), Bundesgesetz vom 25. Jänner 1979 über die Gleichstellung von Südtirolern mit österreichischen Staatsbürgern auf bestimmten Verwaltungsgebieten, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005469&FassungVom=2018-03-18> (5.3.2018)
- Bußjäger, Peter/Seeber, Gilg (2010), Zwischen Föderalismus und Unitarismus – das föderalistische Bewusstsein der Österreicherinnen und Österreicher nach der Föderalismusumfrage 2009, in: Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.): *Föderalistisches Bewußtsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus* (Institut für Föderalismus. Schriftenreihe Politische Bildung, Bd. 8), Wien: Braumüller, 27-49

- Circolare (2001), Circolare del Ministero dell'Interno n. K. 78 del 24 dicembre 2001. Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti in territori appartenuti all'Impero austro – ungarico ed ai loro discendenti, [https://www.google.at/search?ei=\\_aOsWqOzM5DWwALi5PgAQ&q=circolare+del+Ministero+dell%27Interno+24.12.2001.+n.+k+78&oq](https://www.google.at/search?ei=_aOsWqOzM5DWwALi5PgAQ&q=circolare+del+Ministero+dell%27Interno+24.12.2001.+n.+k+78&oq) (5.3.2018)
- Circolare (2006), Circolare del Ministero dell'Interno n. K.60.1 del 22.5.2006. Modifiche alla legge 5 febbraio 1992 n. 91, concernenti il riconoscimento della cittadinanza italiana ai connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia e ai loro discendenti, <http://www.immigrazione.biz/circolare.php?id=108> (5.3.2018)
- Circolare (2009), Circolare del Ministero dell'Interno n. 14232 del 28 ottobre 2009. Convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima firmata a Strasburgo il 6 maggio 1963. Denuncia parziale dell'Italia, <http://www.meltingpot.org/Circolare-del-Ministero-dell-Interno-n-14232-del-28-ottobre.html> (5.3.2018)
- Europarat (1963) (Hg.), Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaaten (Sammlung Europäischer Verträge Nr. 43), Straßburg/Strasbourg, <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/043> (7.3.2018)
- Europarat (1995), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Straßburg/Strasbourg, I.II.1995 (Sammlung Europäischer Verträge – Nr. 157), <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdc3> (5.3.2018)
- Europarat (1997), Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit (Sammlung Europäischer Verträge Nr. 166), Straßburg/Strasbourg, <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166> (7.3.2018)
- Farnesina (2018) (Hg.), Incontro del ministro Alfano con la sua omologa austriaca, 16.1.2018, [https://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2018/01/incontro-del-ministro-alfano-con\\_17.html](https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2018/01/incontro-del-ministro-alfano-con_17.html) (5.3.2018)
- Farnesina (2018a) (Hg.), Istruzioni di Alfano sulla proposta della doppia cittadinanza per la popolazione di lingua tedesca e ladina dell'Alto Adige, 7.3.2018, [https://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/archivionotizie/comunicati/2018/03/istruzioni-di-alfano-sulla-proposta.html](https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2018/03/istruzioni-di-alfano-sulla-proposta.html) (5.3.2018)
- Hilpold, Peter (2016), Liebe Leserin, Lieber Leser!, in: Europa Ethnica. Schwerpunkt „Doppelte Staatsbürgerschaft,“ 1-2/2016, 1
- Hilpold, Peter (2016a), Die doppelte Staatsbürgerschaft im Völkerrecht, in: Europa Ethnica. Schwerpunkt „Doppelte Staatsbürgerschaft,“ 1-2/2016, 2-4
- Institut für Demoskopie (1960) (Hg.), Die Lage in Südtirol, Allensbach am Bodensee
- Katholisches Sonntagsblatt (2018), „Lassen wir uns nicht entzweien“, in: Katholisches Sonntagsblatt, 7.1.2018, 9
- Kofler, Matthias (2018), Waren wir Österreicher?, in: Die Neue Südtiroler Tageszeitung – online, 25.2.2018, <http://www.tageszeitung.it/2018/02/25/waren-wir-oesterreicher/> (5.3.2018)
- Kurier (2018), Kneissl schlägt Warnung aus Südtirol aus, in: kurier.at, 16.1.2018, <https://kurier.at/politik/inland/doppelpaesse-kneissl-schlaegt-warnung-aus-suedtirol-aus/306.792.917> (5.3.2018)
- Legge (1992), Legge n. 91/1992, <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/02/15/092G0162/sg> (5.3.2018)
- Legge (2000), Legge n. 379/2000, <http://www.camera.it/parlam/leggi/003791.htm> (5.3.2018)
- Legge (2006), Legge n. 124/2006, <http://www.camera.it/parlam/leggi/061241.htm> (5.3.2018)

- Die Neue Südtiroler Tageszeitung-online (2018), „Heuer sicher nicht,“ 9.3.2018, <http://www.tageszeitung.it/2018/03/09/heuer-sicher-nicht/> (5.3.2018)
- Obwexer, Walter (2011): Gutachten. Rechtliche Rahmenbedingungen für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch „Südtiroler,“ Innsbruck, <https://de.scribd.com/doc/295431910/Rechtliche-Rahmenbedingungen-fur-den-Erwerb-der-osterreichischen-Staatsburgerschaft-durch-Sudtiroler-Gutachten-von-Walter-Obwexer> (7.3.2018)
- OSCE/HCNM (2008), The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note, June 2008, The Hague, <https://www.osce.org/hcnm/bolzano-bozen-recommendations> (5.3.2018)
- Palermo, Francesco (2017), Doppelpass in Südtirol?, in: Verfassungsblog, 26.12.2017, <http://verfassungsblog.de/doppelpass-fuer-suedtiroler> (5.3.2018)
- 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
- Pariser Vertrag (1946), <http://www.landtag-bz.org/de/datenbanken-sammlungen/autonomiestatut.asp#anc1953> (5.3.2018)
- Peterlini, Oskar (2017), Österreich-Italien 1992, Streitbeilegung zu Südtirol vor der UNO, dem Europarat und dem IGH – Wiederveröffentlichung der Originaldokumente und der diplomatischen Noten anlässlich der 25. Jahrfestfeier, o.O., [https://www.researchgate.net/publication/317369467\\_Osterreich-Italien\\_1992\\_-\\_Streitbeilegung\\_zu\\_Sudtirol\\_vor\\_der\\_UNO\\_dem\\_Europarat\\_und\\_dem\\_IGH](https://www.researchgate.net/publication/317369467_Osterreich-Italien_1992_-_Streitbeilegung_zu_Sudtirol_vor_der_UNO_dem_Europarat_und_dem_IGH) (5.3.2018)
- Plasser, Fritz/Ullram (2003), Regionale Mentalitätsdifferenzen in Österreich: Empirische Sondierungen, in: Dachs, Herbert (Hg.), Die Länder und der Bund, Wien: Böhlau, 421-440
- Profil (2018), Südtiroler-LH-Kompatscher schlägt Doppelstaatsbürgerschaft für alle Sprachgruppen vor, [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20180113\\_OTS0005/profil-interview-suedtiroler-lh-kompatscher-schlaegt-doppelstaatsbuergerschaft-fuer-alle-sprachgruppen-vor](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20180113_OTS0005/profil-interview-suedtiroler-lh-kompatscher-schlaegt-doppelstaatsbuergerschaft-fuer-alle-sprachgruppen-vor) (5.3.2018)
- Regierungsprogramm (2018), Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 – 2022, o. O. (Wien): o. J. (2017)
- Regierungsvorlage (2018), Regierungsvorlage/Initiativantrag/Antrag eines Ausschusses. Bundesgesetz, mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, das Wählervidenzgesetz 1973 und das Europa-Wählervidenzgesetz geändert werden (2. Südtirolergleichstellungsgesetz 2018), <http://www.suedtiroler-freiheit.com/gesetzentwurf-zur-umsetzung-der-oesterreichischen-staatsbuergerschaft-fuer-sued-tiroler/> (6.3.2018)
- Rückoptatendekret (1948), Decreto Legislativo 02/02/1948, n. 23. Revisione delle opzioni degli altoatesini. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 5 febbraio 1948, n. 29, [http://www.edizioneuropee.it/LAW/HTML/6/zn21\\_01\\_009.html](http://www.edizioneuropee.it/LAW/HTML/6/zn21_01_009.html) (5.3.2018)
- Senato della Repubblica (2015), Disposizioni in materia di cittadinanza. Atto del Senato n. 2092-XVII Legislatura [http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/comm/46079\\_comm.htm](http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/comm/46079_comm.htm) (5.3.2018)
- Servizio studi del Senato (2015) (Hg.), Cittadinanza. Dossier Nr. 239/2015, <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/941909/index.html> (5.3.2018)
- Supplemento (1977), Trattato tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia. Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 77 del 21 marzo 1977.

- Staatsvertrag (1919), Staatsvertrag von Saint-Germain-en-Laye 1919, <http://www.versailer-vertrag.de/svsg/svsg-i.htm> (5.3.2019)
- Streitbeilegungserklärung (1992), Österreichische Note samt der definitiven Streitbeilegungserklärung, <https://www.uibk.ac.at/zeitgeschichte/zis/library/19920611.html> (5.3.2018)
- Süd-Tiroler Freiheit (2010), Neue Meinungsumfrage: 95% der Süd-Tiroler wollen keine Italiener sein, 11.10.2010, <http://www.suedtiroler-freiheit.com/neue-meinungsumfrage-95-der-sud-tiroler-wollen-keine-italiener-sein/> (28.2.2018)
- Süd-Tiroler Freiheit (2013), Neue Meinungsumfrage zur Selbstbestimmung: Nur 26% der Süd-Tiroler wünschen sich einen Verbleib bei Italien, 1.7.2013, <http://www.suedtiroler-freiheit.com/neue-meinungsumfrage-zur-selbstbestimmung-nur-26-der-sud-tiroler-wunschen-sich-einen-verbleib-bei-italien/> (28.2.2018)
- Südtiroler Landesverwaltung/News (2018), LH Kompatscher bei Ministerin Kneissl: Doppelstaatsbürgerschaft, 6.3.2018, [http://www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news\\_action=4&news\\_article\\_id=608631](http://www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=608631) (5.3.2018)
- SVP-Club der ehemaligen Mandatarinnen und Mandatäre (2018), Doppel-Staatsbürgerschaft für Südtiroler. Eine europäische Geste des Vaterlandes Österreich. 70-Punkte-Info, 15.2.2018, Bozen, [https://www.salto.bz/sites/default/files/atoms/files/doppelstaatsburgerschaft\\_-\\_lange\\_version.pdf](https://www.salto.bz/sites/default/files/atoms/files/doppelstaatsburgerschaft_-_lange_version.pdf) (5.3.2018)
- Trattato di pace fra l'Italia e le Potenze Alleate ed Associate – Parigi, 10 febbraio 1947, [https://it.wikisource.org/wiki/Trattato\\_di\\_pace\\_fra\\_l%27Italia\\_e\\_le\\_Potenze\\_Alleate\\_ed\\_Associate\\_-\\_Parigi,\\_10\\_febbraio\\_1947](https://it.wikisource.org/wiki/Trattato_di_pace_fra_l%27Italia_e_le_Potenze_Alleate_ed_Associate_-_Parigi,_10_febbraio_1947) (5.3.2019)





Melanie Plangger

## Territoriale Vielfalt in europäischer Einheit: Möglichkeiten für Regionen in der EU-Alpenraumstrategie

### Territorial diversity in European unity: Opportunities for regions in the EU Alpine Strategy

**Abstract** Using the example of the EU Strategy for the Alpine region, the present article examines the normative claim of macro-regional strategies to connect territorial diversity and European unity. The focus is on the participation of the subnational region as a representative of territorial interests. Macro-regional strategies create new opportunities to anchor territorial diversity in relationships, policies and funds. They provide space for the political interaction of all territorial levels, pool competences and resources in clearly defined areas and create favorable conditions for the mobilization of financial resources. At the same time, territorial diversity mediated by macro-regional strategies is limited as many regions participate only marginally. Therefore, the article identifies factors that affect the commitment of the regions and illustrates their impact using the example of the three regions Tyrol, South Tyrol and Trentino.

## 1. Einführung

Das Prinzip der territorialen Kohäsion, das auch als territorialer Zusammenhalt bezeichnet wird, gewann in den letzten Jahren in der Europäischen Union (EU) an Bedeutung. Im Zuge der quantitativen Erweiterung der EU traten Ungleichgewichte zwischen verschiedenen Territorien vermehrt in das europäische Blickfeld. Die EU versprach, sich den „Bedürfnisse[n] und Eigenheiten spezieller geografischer Probleme und Möglichkeiten“ (Rat der EU 2006, 28) zu widmen, um eine gleichmäßige Verteilung von Ressourcen, europäische Solidarität und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Regionen zu befördern. Im Jahr 2007 verankerte die EU im Vertrag von Lissabon das Ziel der territorialen Kohäsion neben den bereits bestehenden Zielen ökonomische und soziale Kohäsion (Vertrag über die Europäische Union, Art. 3). Damit verpflichtete sie sich dazu, territorialen Besonderheiten stärker Rechnung zu tragen und die Integration aller Territorien zu unterstützen.

Eine wichtige Komponente der territorialen Kohäsionspolitik bildet die grenzüberschreitende Kooperation zwischen Regionen, Städten und Gemeinden. Mit der Schaffung makroregionaler Strategien im Jahr 2009 wurde diese Zusammenarbeit noch stärker mit dem Ziel territorialer Kohäsion verbunden. So unterstreicht die Europäische Kommission (2016, 13), dass makroregionale Strategien „zu einem bedeutenden Instrument bei der Verfolgung territorialen Zusammenhalts in unterschiedlichen Politikbereichen werden“ können. Ausgangspunkt für makroregionale Kooperationen bilden territoriale Gemeinsamkeiten, die Regionen, Städte und Gemeinden in spezifischen geografischen Räumen, etwa entlang von Flüssen oder in Berggebieten, teilen. Makroregionale Strategien sollen durch die Schaffung neuer politischer Arenen, die Bündelung von Kompetenzen und Ressourcen in klar definierten Bereichen und die Mobilisierung finanzieller Mittel territorialen Fragestellungen größeren Raum geben.

Die Verbindung zwischen dem wachsenden Anspruch der EU, europäische Integration mit territorialer Vielfalt zu verbinden, und makroregionalen Strategien wirft dabei Fragen nach dem Potential des neuen Kooperationsrahmens auf, Diversität in Einheit abzubilden. Der Beitrag beschäftigt sich daher mit den Möglichkeiten makroregionaler Strategien, territorialer Diversität Gehör im europäischen Kontext zu verschaffen. Das erste Kapitel widmet sich den Möglichkeiten, die makroregionale Strategien zur Berücksichtigung territorialer Besonderheiten eröffnen. Das Kapitel orientiert sich dabei an zentralen Erkenntnissen des Föderalismus (vgl. Elazar 1987; Burgess 2006). Während makroregionale Strategien keinen föderalen Verbund im engeren institutionellen Sinn schaffen, stehen sie in enger Verbindung mit dem normati-

ven Anspruch föderaler Arrangements, Diversität und Einheit zu versöhnen. Föderale Prinzipien können daher eine Untersuchung makroregionaler Strategien anleiten.

Föderalismustheorie sieht Vielfalt dort am besten verwirklicht, wo sie in territorialen Einheiten aggregiert und von politischen Vertreterinnen und Vertreter nach außen getragen wird (vgl. Livingston 1952, 85–86). Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht daher die Region, die nach Kriterien föderaler Theorien territorial und politisch definiert wird. Als territoriales Kriterium dient das NUTS (*Nomenclature des unités territoriales statistiques*)-Schema der EU, das NUTS 2-Regionen, etwa deutsche und österreichische Bundesländer oder italienische Regionen, als Grundeinheit makroregionaler Strategien festlegt. Politisch steht die Legitimation der Region durch Wahlen als eine mögliche, im Föderalismus zentrale Form der Legitimation im Mittelpunkt.

Als empirisches Beispiel dient die vierte makroregionale Strategie im Alpenraum, an der 48 Regionen aus Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und der Schweiz teilnehmen. Das zweite Kapitel widmet sich daher der Alpenraumstrategie und den konkreten institutionellen, thematischen und finanziellen Möglichkeiten für Regionen, ihre territorialen Interessen in der Alpenraumstrategie einzubringen. Da sich die Regionen im Alpenraum in unterschiedlichem Ausmaß beteiligen, identifiziert das dritte Kapitel Faktoren, die auf das regionale Engagement wirken, und illustriert diese am Beispiel der Regionen Tirol, Südtirol und Trentino. Ein abschließendes Fazit fasst die zentralen Erkenntnisse zusammen und bettet sie in einen europäischen Kontext ein.

## **2. Makroregionale Strategien und die Verbindung von Vielfalt und Einheit**

Das Prinzip territorialer Kohäsion wird in der EU bereits seit den 1990er-Jahren diskutiert und findet erstmals im Vertrag von Amsterdam 1997 Erwähnung (Faludi 2009, 2). Mit der quantitativen Erweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007 traten territoriale Fragestellungen zunehmend in das Blickfeld der EU. Neben einer gleichmäßigen Verteilung ökonomischer und sozialer Ressourcen sollten auch territoriale Ungleichgewichte und Besonderheiten vermehrt in europäische Politiken einfließen. Der Rat der EU unterstrich im Jahr 2006 die „zentrale Bedeutung“ der geografischen Dimension der Kohäsionspolitik (Rat der EU 2006, 28). Mitgliedstaaten und Regionen sollten geografische Besonderheiten besonders berücksichtigen (Rat der EU 2006, 28) und Maßnahmen fördern, „die zur Gewährleistung einer gerech-

ten, auf den individuellen Fähigkeiten gründenden Behandlung aller Gebiete als wettbewerbsfördernder Faktor beitragen“ (Rat der EU 2006, 29). Mit dem Vertrag von Lissabon verpflichtete sich die EU, „den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ zu fördern (Vertrag über die Europäische Union, Art. 3). In ihrem Grünbuch führt die Europäische Kommission aus, dass territorialer Zusammenhalt darauf abzielt,

*„[...] die harmonische Entwicklung aller Gebiete sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Bürger die jeweiligen Gegebenheiten dieser Gebiete optimal nutzen können. Es geht also darum, die Vielfalt als Vorteil zu begreifen, der zu einer nachhaltigen Entwicklung der gesamten EU beitragen kann.“*

(Europäische Kommission 2008, 3)

Das Prinzip territorialer Kohäsion hat damit zwei Dimensionen: Zum einen soll der europäische Integrationsprozess über alle Territorien vorangetrieben werden; zum anderen sollen die europäischen Territorien mehr Möglichkeiten erhalten, ihre spezifischen Besonderheiten einzubringen und von ihnen zu profitieren. Territoriale Kohäsion spricht daher zugleich Einheit und Vielfalt an.

Als ein Instrument zur Förderung territorialen Zusammenhalts nennt die Europäische Kommission „die Koordinierung der Politik in Großräumen wie dem Ostseeraum“ (Europäische Kommission 2008, 3). Während die EU bereits seit den späten 1980er Jahren grenzüberschreitende Kooperation zunächst zwischen benachbarten Grenzregionen, später zwischen geografisch entfernteren Regionen und in größeren, transnationalen Räumen, finanziell fördert, entwickelte sie mit makroregionalen Strategien einen neuen Rahmen für Kooperationsprozesse. Makroregionale Strategien, die seit dem Jahr 2009 im Ostseeraum, im Donauraum, in der Region Adria-Ionisches Meer und im Alpenraum geschaffen wurden, stehen dabei in engem Zusammenhang mit dem Ziel territorialer Kohäsion. Sie sollen Zusammenarbeit „in einem abgegrenzten geografischen Gebiet“ fördern, „die zur Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts beiträgt“ (Europäisches Parlament/Rat der EU 2013, 340). Damit können sie „nützliche Instrumente sein [...], um Unterschiede zwischen den Regionen zu erkennen und zu bekämpfen [...] und um die Konvergenz zwischen europäischen Regionen zu fördern“ (Europäisches Parlament 2013). Die normative Erwartung, dass makroregionale Strategien territoriale Vielfalt in der EU besser verankern und zugleich Zusammenhalt und Integration fördern können, wirft Fragen danach auf, wie dieser Anspruch in der

empirischen Wirklichkeit gefasst werden kann. Föderalismustheorien bieten hilfreiche theoretische Hilfestellungen, um diese Fragestellung empirisch zu untersuchen.

Föderalismus beschäftigt sich nicht nur mit institutionellen Arrangements der Machtteilung zwischen territorialen Ebenen, sondern auch mit normativen Prinzipien, die Beziehungen der Machtteilung anleiten (vgl. Fossum/Jachtenfuchs 2017). Ziel dieser Prinzipien ist es, die Einheit eines Ganzen, etwa eines Nationalstaates oder der Europäischen Union, zu gewährleisten, zugleich allerdings der Vielfalt im Inneren Möglichkeiten zur autonomen Gestaltung und Einfluss auf die Politik des Ganzen zu geben (vgl. Elazar 1987, 5). Obwohl makroregionale Strategien keinen institutionellen Föderalismus im engeren Sinn schaffen, sind sie eng mit dem normativen Anspruch von föderalen Prinzipien, Diversität und Einheit zu versöhnen (vgl. Watts 1996, 6), verbunden. Föderale Prinzipien können daher eine Untersuchung makroregionaler Strategien vor dem Hintergrund der Zielsetzung territorialen Zusammenhalts anleiten. Drei föderale Prinzipien erscheinen dabei zentral.

Ein erstes Prinzip verweist auf die Wichtigkeit von *territorialer Repräsentation*. In föderalen Arrangements schließen sich Subeinheiten freiwillig zusammen, um gemeinsame Ziele zu erreichen. Die Subeinheiten sind dabei nicht rein funktionelle Einheiten, sondern politische Akteure und Arenen, die durch Wahlen legitimiert sind und die Interessen territorialer Wahlkreise repräsentieren (Livingston 1952, 85–86). Ihre Autonomie und die Teilhabe an Entscheidungen gewährleisten, dass territorial organisierte Vielfalt artikuliert und geschützt wird. Makroregionale Strategien institutionalisieren nicht nur projektbasierte Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen, sondern schaffen auch ein neues Forum für die Interaktion europäischer, nationaler und subnationaler Politikerinnen und Politiker. Diese stimmen Politiken im Rahmen gemeinschaftlich festgelegter Zielsetzungen ab (vgl. Europäische Kommission 2016, 3–4). Repräsentantinnen und Repräsentanten subnationaler Wahlkreise erlangen damit die Möglichkeit, die eigene Stimme als Vertreter territorialer Interessen auf europäischer, internationaler und nationalstaatlicher Ebene zu stärken (Balsiger 2015, 189–213) und damit territoriale Vielfalt in *Beziehungen* einzubringen.

Ein zweites Prinzip betrifft die Koexistenz von *Selbstbestimmung und Machtteilung* (Elazar 1987, 12). In einem föderalen Zusammenschluss bewahrt jede Einheit ihre Integrität und Autonomie. Föderale Beziehungen grenzen daher Sphären, in denen die institutionellen Teilnehmer autonom handeln können, von Sphären ab, in denen Macht gleichberechtigt und auf der Grundlage von verhandelter Kooperation geteilt wird. In makroregionalen Strategien geschieht die Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen in klar umrissenen Themenbereichen, auf die sich die teilnehmenden Staaten und Regionen einigen. Die Prioritäten werden in einem von der Europäischen

Kommission ausgearbeiteten und vom Europäischen Rat verabschiedeten Strategiedokument festgelegt. Die politische Einigung auf eine limitierte Anzahl von Prioritäten soll es erleichtern, alle Institutionen, die Kompetenzen im jeweiligen Themenfeld ausüben, hinter gemeinsamen Zielsetzungen zu versammeln. Über die Festlegung und Umsetzung gemeinsamer Themen können Vertreterinnen und Vertreter territorialer Wahlkreise territoriale Vielfalt in *nationalen und EU-Politiken* verankern.

Ein drittes föderales Prinzip betont *Partnerschaft und Gleichheit*. Die Subeinheiten eines föderalen Arrangements sowie die föderale Ebene selbst sind gleichberechtigte Partner. Macht liegt nicht bei einem Zentrum, sondern ist über viele Zentren verteilt (Elazar 1987, 34–36; Watts 1996, 14). Die Balance föderaler Arrangements wird dadurch gefördert, dass alle Teilnehmer über ähnliche Ressourcen verfügen und sich in ihren Möglichkeiten nicht stark unterscheiden (Elazar 1987, 170; Mill 1861, 306–307). Makroregionale Strategien verfügen über keine eigenen finanziellen Mittel (Europäische Kommission 2009, 11), sollen es aber ermöglichen, bestehende Fördermittel auf europäischer, internationaler und nationaler Ebene zielgerichteter für territoriale Fragestellungen zu nutzen. Sie bringen die für einen Förderantrag notwendigen Teilnehmer aus verschiedenen Staaten zusammen und erleichtern die Abstimmung mit der Europäischen Kommission und bestehenden Förderprogrammen. Indem sie günstige Voraussetzungen für die Mittelmobilisierung schaffen (Sielker 2016; Stead/Sielker/Chilla 2015, 112), ermöglichen sie es territorialen Akteuren, die *Zuteilung finanzieller Mittel* zu beeinflussen.

Makroregionale Strategien sind damit ein potentiell einflussreiches Instrument, um territoriale Vielfalt in Beziehungen, Politiken und Förderströmen auf der Grundlage von territorialer Repräsentation, Selbstbestimmung und Machtteilung und Partnerschaft und Gleichheit zu verankern. Offen bleibt allerdings, inwiefern diese Strategien auch in der empirischen Realität „zur Gewährleistung einer gerechten, auf den individuellen Fähigkeiten gründenden Behandlung aller Gebiete“ (Rat der EU 2006, 29) beitragen. Um den normativen Anspruch makroregionaler Strategien, territoriale Diversität in europäischer Einheit abzubilden, empirisch zu untersuchen, stellt der Beitrag die Teilhabe demokratisch legitimierter Regionen als Vertreter territorialer Wahlkreise in den Vordergrund.

Im Mittelpunkt der Analyse steht die vierte makroregionale Strategie, die für den Alpenraum geschaffen wurde. Die Rolle der Alpenregionen als Hauptinitiatoren und tragende Akteure der Alpenraumstrategie ermöglicht es, in vergleichender Perspektive zu untersuchen, welche Faktoren auf das Engagement der regionalen Ebene wirken. Zur Definition der Region als Analysegegenstand dienen ein territoriales und ein politisches Kriterium. Territorial orientiert sich der Beitrag am NUTS 2-Schema der

Abbildung 1: Makroregionale Strategien und föderale Prinzipien



Quelle: Eigene Ausarbeitung

EU, das deutsche und österreichische Bundesländer, Schweizer Kantone, französische *régions* sowie italienische *regioni* als Grundeinheiten der Alpenraumstrategie definiert. Eine Ausnahme bilden die beiden italienischen Provinzen Südtirol und Trentino, die nicht als NUTS 2-Region, sondern als autonome Provinzen an der Kooperation teilnehmen. Daneben steht das im Föderalismus wichtige politische Kriterium, das die Legitimation von Regionen als Repräsentanten territorialer Vielfalt an Wahlen bindet, im Vordergrund. Eine Einschränkung muss daher bei den Alpenstaaten Liechtenstein und Slowenien gemacht werden, die als Zentralstaaten über keine regionale Ebene mit eigenen Befugnissen und demokratischer Legitimation verfügen. Regionen der beiden Alpenstaaten sind daher nicht Teil der Untersuchung.

Methodologisch beruht die Untersuchung auf einer umfangreichen Dokumentenanalyse und qualitativen Interviews. In einem ersten Schritt wurde eine große Bandbreite von Strategiedokumenten, Positionspapieren und Korrespondenz analysiert, die von beteiligten subnationalen und nationalen Regierungen zur Verfügung gestellt und in einer Internetrecherche identifiziert wurden. In einem zweiten Schritt wurden zwischen Mai 2016 und September 2017 50 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der subnationalen und nationalen Verwaltungen, europäischer Institutionen, internationaler Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen in Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, der Schweiz, Liechtenstein und Österreich geführt. Das nächste Kapitel gibt zunächst einen allgemeinen Überblick über die Entstehung der Alpenraumstrategie und widmet sich dann den konkreten Möglichkeiten, die die Strategie für Regionen schafft.

### 3. Regionale Vielfalt in der makroregionalen Alpenraumstrategie

Die Alpenraumstrategie lässt sich vor allem auf den Wunsch und das Engagement der regionalen Ebene zurückführen. Nach der Schaffung einer ersten makroregionalen Strategie im Ostseeraum im Jahr 2009 entstand im Rahmen der Arge Alp, einem bereits seit 1972 bestehenden interregionalen Netzwerk von zehn Regionen aus Deutschland, Italien, Österreich und der Schweiz, der Wunsch nach einer ähnlichen Strategie für den Alpenraum. Im Jahr 2010 forderten sieben Alpenregionen<sup>1</sup> gemeinsam mit der Schweizer Bundesregierung erstmals eine Alpenraumstrategie (Alpenregionen 2010). In der Folge bemühten sich die Regionen, ihr Anliegen an einen größeren Kreis zu tragen. Sie bildeten, erweitert um zwei französische Regionen, einen Redaktionsausschuss<sup>2</sup>, der ein gemeinsames Papier ausarbeitete. Dieses Papier (Konferenz der Alpenregionen 2012a) umriss Inhalte einer möglichen Alpenraumstrategie und wurde, gemeinsam mit der politischen Forderung nach einer makroregionalen Strategie (Konferenz der Alpenregionen 2012b), im Jahr 2012 von 26 Regionen verabschiedet. Parallel dazu erarbeiteten auch die Alpenkonvention, ein zwischenstaatlicher Vertrag, der der nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums verpflichtet ist (Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention 2012), und das INTERREG-Alpenraumprogramm der EU (Gloersen et al. 2013) mögliche Inhalte für eine Strategie.

Die Regionen bemühten sich in der Folge darum, die nationale Ebene für die makroregionale Strategie zu gewinnen. Frankreich und Österreich unterstützten die Strategie zuerst. Die französische Regierung übernahm die Koordinierung eines gemeinsamen Papiers, das die Beiträge der Regionen, der Alpenkonvention und des Alpenraumprogramms zusammenführen sollte. Für die Erarbeitung des Papiers wurde ein neuer Redaktionsausschuss gebildet, der sich aus den sieben Regionen sowie sieben Vertreterinnen und Vertreter der Alpenstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich, der Schweiz und Slowenien zusammensetzte. Im Oktober 2013 verabschiedeten die Regionen und die nationalen Regierungen das gemeinsame Dokument (Staaten und Regionen der Alpenregion 2013), das die drei Prioritätsbereiche Wachstum, Beschäftigung und Innovation, Mobilität, Daseinsvorsorge und Infrastruktur sowie Energie, natürliche und kulturelle Ressourcen und Umweltschutz festlegte. In der Folge trug die französische Regierung das Thema auch in den Europäischen Rat, der im Dezember 2013 die Europäische Kommission mit der Ausarbeitung der Strategie beauftragte (Europäischer Rat 2013, 25).

Die Europäische Kommission erarbeitete auf der Grundlage der Papiere der Staaten und Regionen das Strategiedokument (Europäische Kommission 2015a) und einen Aktionsplan (Europäische Kommission 2015b). Der Erarbeitungsprozess der



Dokumente wurde von einem Steuerungsausschuss begleitet, in dem erneut jeweils sieben Vertreterinnen und Vertreter der nationalen und der regionalen Ebene vertreten waren. Die Alpenkonvention und das INTERREG-Alpenraumprogramm wirkten am Prozess mit. Daneben stimmten sich die nationalen und regionalen Regierungen innerhalb ihrer Staaten ab. Die Europäische Kommission führte einen öffentlichen Konsultationsprozess sowie eine kommissionsinterne Abstimmung durch, die in die Strategie einfließen. Die endgültige Strategie wurde dann im Juli 2015 von der Europäischen Kommission präsentiert und im Jänner 2016 in die Implementierung überführt.

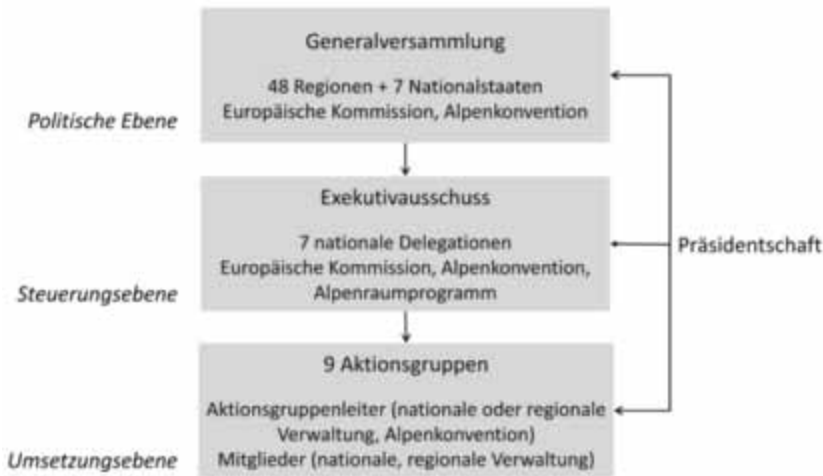
Für die Implementierung der makroregionalen Strategie wurden drei Gremien geschaffen (vgl. Europäische Kommission 2015b, 47–52; Abbildung 2). Auf politischer Ebene verabschiedeten die Regierungschefs oder -mitglieder der sieben Nationalstaaten und 48 Regionen in der Generalversammlung die Leitlinien der Zusammenarbeit. Die Alpenkonvention nimmt als Beobachter teil. Auf technischer Ebene begleitet der Exekutivausschuss den Implementierungsprozess. Sieben nationale Delegationen, die sich aus nationalstaatlichen und, im Falle von Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und der Schweiz, regionalen Vertreterinnen und Vertretern zusammensetzen, treffen operative Entscheidungen. Die nationale und die regionale Ebene stimmen sich in jedem Nationalstaat ab, um eine akkordierte, gemeinsame Position vorzubringen. Die Alpenkonvention und das INTERREG-Alpenraumprogramm sind Beobachter im Exekutivausschuss. Eine jährlich rotierende Präsidentschaft führt den Vorsitz in der Generalversammlung und im Exekutivausschuss.

Die Implementierung erfolgt in neun Aktionsgruppen (Tabelle 1), in denen Vertreterinnen und Vertreter der regionalen und nationalstaatlichen Verwaltungen an transnationalen Fragestellungen arbeiten und Projekte entwickeln. Während der von der Europäischen Kommission erarbeitete Aktionsplan relativ breit definierte thematische Prioritäten festsetzt, konkretisieren die Aktionsgruppen die Schwerpunkte der Zusammenarbeit.

Mit der makroregionalen Strategie wurde ein neuer Rahmen für die Kooperation von 48 Regionen in den sieben Alpenstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Schweiz und Slowenien etabliert. Ob dieser Rahmen auch Möglichkeiten für Regionen schafft, ihre spezifischen territorialen Interessen vermehrt in Politiken, Förderströme und Beziehungen einzubringen, lässt sich allerdings nur empirisch untersuchen. Die folgende Analyse orientiert sich an dem bereits vorgestellten Schema föderaler Prinzipien in der makroregionalen Alpenraumstrategie.

Erstens verlangt das Prinzip der *territorialen Repräsentation*, dass Regionen als Vertreter regionaler Wahlkreise gegenüber europäischen und nationalen Behörden

**Abbildung 2: Die Gremien der Alpenraumstrategie**



Quelle: Eigene Ausarbeitung

**Tabelle 1: Die Aktionsgruppen der Alpenraumstrategie**

Aktionsgruppe	Aktionsgruppenleiter
1 Entwicklung eines wirksamen Forschungs- und Innovationsökosystems	Lombardei
2 Steigerung des wirtschaftlichen Potenzials strategischer Branchen	Auvergne-Rhône-Alpes und Baden-Württemberg
3 Verbesserung der Adäquatheit des Arbeitsmarkts und der allgemeinen und beruflichen Bildung in strategischen Branchen	Trentino
4 Förderung von Intermodalität und Interoperabilität im Personen- und Güterverkehr	EVTZ Tirol-Südtirol-Trentino
5 Elektronische Verbindungen zwischen Menschen und besserer Zugang zu öffentlichen Diensten	Aostatal und Schweiz (Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete)
6 Erhaltung und Aufwertung der natürlichen Ressourcen einschließlich Wasser und Kulturrressourcen	Alpenkonvention und Kärnten
7 Entwicklung der ökologischen Anbindung im gesamten Programmgebiet der EUSALP	Bayern und Slowenien
8 Verbesserung des Risikomanagements und bessere Bewältigung des Klimawandels, einschließlich Verhinderung größerer Naturgefahren	Österreich und Bayern
9 Umwandlung des Gebiets in eine Vorzeigeregion für Energieeffizienz und erneuerbare Energie	Südtirol

Quelle: Europäische Kommission 2015b; Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum o.J.

Gehör finden. Die Alpenraumstrategie verankert das Prinzip territorialer Repräsentation grundsätzlich in den makroregionalen Gremien. Da Regionen von Anfang an tragende Akteure waren, wurde ihre starke Stellung auch in die Entscheidungsstrukturen der Strategie überführt. In der Generalversammlung und in den Aktionsgruppen können alle Regionen gleichberechtigt teilnehmen. Allerdings bleibt die Partizipation vieler Regionen dort bislang marginal. Als Aktionsgruppenleiter sind die Regionen Lombardei, Südtirol, Trentino, Tirol, Kärnten, Bayern, Baden-Württemberg und Auvergne-Rhône-Alpes aktiv. Die direkte Partizipation an Entscheidungen im Exekutivausschuss ist sechs Regionen<sup>3</sup> vorbehalten, die neben ihren nationalstaatlichen Regierungen die fünf nationalen Delegationen Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens und der Schweiz bilden. Alle anderen Regionen sind darauf angewiesen, dass ihre Interessen von den regionalen und nationalen Vertreterinnen und Vertretern eingebracht werden. Territoriale Repräsentation hängt damit stark damit zusammen, inwiefern die jeweiligen Vertreterinnen und Vertreter verschiedene Interessen aufgreifen und zusammenführen, ob die Regionen Inhalte beitragen und Entwürfe kommentieren können und ob überhaupt Ressourcen und der Wille zur Beteiligung bestehen.

Zweitens erfordert das Prinzip von *Selbstbestimmung und Machtteilung* die Teilhabe territorialer Vertreterinnen und Vertreter an der Festsetzung der thematischen Bereiche, in denen Kompetenzen und Ressourcen gebündelt werden. Die sieben in den Steuerungsausschüssen vertretenen Regionen konnten sich direkt mit inhaltlichen Beiträgen einbringen und an allen thematischen Entscheidungen mitwirken. Der Aktionsplan (Europäische Kommission 2015b) spiegelt daher auch viele Prioritäten des ersten Papiers der Regionen (Konferenz der Alpenregionen 2012a) wider. Zugleich waren alle Regionen, die nicht in den Steuerungsausschüssen vertreten waren, darauf angewiesen, dass ihre Interessen auch von regionalen und nationalstaatlichen Vertreterinnen und Vertretern vorgebracht wurden. Nicht alle Regionen waren zudem in der Lage, substantielle Inhalte beizutragen und konsensfähige Vorschläge zu machen.

Bei der Konkretisierung der Prioritäten in den Aktionsgruppen kommt dem Aktionsgruppenleiter, der zumeist den ersten Vorschlag macht, eine zentrale Rolle zu. Die Aktionsgruppen müssen wiederum geplante Projekte und Aktivitäten dem Exekutivausschuss, dem Nachfolger des Steuerungsausschusses, zur Genehmigung und Kommentierung vorlegen (Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum 2016). Damit haben die dort vertretenen Regionen weiterhin Einfluss auf Schwerpunkte. Eine wichtige Rolle spielt zudem die Präsidentschaft der Alpenraumstrategie, die in den ersten beiden Jahren Slowenien und Bayern zufiel und im Jahr 2018

vom österreichischen Bundesland Tirol übernommen wird. Der Vorsitz kann die inhaltliche Agenda prägen. So stieß die bayrische Präsidentschaft gemeinsam mit den neun Aktionsgruppen Projekte an, die eng mit bayrischen Zielsetzungen verbunden sind (vgl. Bayerische Staatskanzlei/Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz 2017).

Das Gewicht territorialer Besonderheiten wird schließlich dadurch gemindert, dass die Themen stark von europäischen Zielsetzungen und der Notwendigkeit, Kooperationsprioritäten in EU-Strategien einzubetten, geprägt sind. Es überrascht daher nicht, dass sich bestimmte Themen – etwa die Verbesserung der Konnektivität und Multimodalität, der Schutz der Biodiversität oder die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit – in allen makroregionalen Strategien finden (vgl. etwa Europäische Kommission 2009; 2015b). Die nationalstaatlichen Vertreterinnen und Vertreter in den Steuerungsgremien koordinieren die Inhalte mit nationalstaatlichen Zielsetzungen und kompensieren damit den territorial spezifischen mit einem stärker auf das nationale Territorium gerichteten Blick. Dies hat vor allem in Staaten, in denen die Alpen nur einen geringen Teil des Territoriums bilden, Folgen für die Aufnahme territorialer Vielfalt.

Drittens sollte auf der Grundlage der Prinzipien *Partnerschaft und Gleichheit* gleicher Zugang zu finanziellen Mitteln gewährleistet werden. In der Alpenraumstrategie wird die Arbeit der Aktionsgruppen durch das INTERREG-Alpenraumprogramm finanziell unterstützt (Interreg Alpine Space o.J.). Die Förderung wird dabei an ein Projektkonsortium ausbezahlt, das sich aus allen Aktionsgruppenleitern zusammensetzt und von Bayern geleitet wird. Über die Mittelverwendung jener Gelder, die direkt an die Aktionsgruppe ausbezahlt werden, entscheidet die Aktionsgruppe in der Regel gemeinschaftlich, den Vorschlägen der Aktionsgruppenleiter kommt allerdings erneut eine zentrale Stellung zu. Zugleich schaffen die Aktionsgruppen Kooperationspotenziale und damit auch Möglichkeiten, Mittel für konkrete Projekte abzurufen. Die enge Abstimmung mit dem Alpenraumprogramm und Kontakte zu den europäischen Institutionen, insbesondere zur Europäischen Kommission, die auch selbst an den Aktionsgruppentreffen teilnimmt, stärken Synergien und erhöhen den Informationsstand zu Fördermöglichkeiten. Schließlich gewährt auch das Europäische Parlament zusätzliche finanzielle Mittel für Projekte im Rahmen des Alpine Region Preparatory Action Fund (ARPAF). Damit können vor allem jene territorialen Akteure Einfluss auf die Zuteilung finanzieller Mittel nehmen, die genügend Ressourcen für die Teilnahme in den Aktionsgruppen oder die Übernahme der Aktionsgruppenleitung haben, an Projekten partizipieren können und ihre Prioritäten in den neun Aktionsgruppen sowie in den Förderprogrammen wiederfinden.

Der Einfluss politisch vermittelter territorialer Vielfalt hängt damit mit den Möglichkeiten möglichst vieler Regionen zusammen, in den Gremien teilzunehmen, aktiv inhaltliche Beiträge zu leisten, an den thematischen Dokumenten mitzuarbeiten, die Funktion des Aktionsgruppenleiters zu übernehmen und in den Aktionsgruppen an der Erarbeitung und Implementierung von Projekten zu partizipieren. Während die makroregionale Strategie potentiell allen 48 Alpenregionen Möglichkeiten zur Verankerung territorialer Prioritäten in Beziehungen, Politiken und Förderströmen einräumt, ist regionale Partizipation in der empirischen Wirklichkeit limitiert. Möglichkeiten für Regionen werden einerseits vom externen Rahmen, etwa von innerstaatlichen oder europäischen Strukturen, bestimmt, zum anderen werden sie davon geprägt, inwiefern die Regionen selbst strategisch tätig werden und Ressourcen mobilisieren. Dabei lassen sich einige Faktoren identifizieren, die auf Möglichkeiten und Anreizstrukturen für Regionen wirken. Das folgende Kapitel widmet sich diesen Faktoren und illustriert ihre Bedeutung am Beispiel der drei besonders aktiven Regionen Tirol, Südtirol und Trentino.

#### 4. Einflussfaktoren für regionales Engagement

In der Alpenraumstrategie lassen sich vor allem drei Faktoren identifizieren, die auf das Engagement der Regionen und damit auf die Verankerung territorialer Vielfalt wirken. Ein erster Faktor sind *Beziehungen*, insbesondere auf der interregionalen Ebene. In der makroregionalen Strategie lässt sich beobachten, dass Regionen vor allem dort sehr aktiv sind und Einfluss auf die Zusammenarbeit nehmen, wo sie bereits zuvor gut vernetzt waren. Nicht umsonst entstanden erste Bestrebungen im Rahmen eines bereits bestehenden Netzwerkes, der Arge Alp. Arge-Alp-Mitglieder sind zudem in sechs von neun Aktionsgruppen als Aktionsgruppenleiter aktiv und bilden die Mehrheit der im Exekutivausschuss direkt vertretenen Regionen.

Interregionale Netzwerke führen zunächst zu Sozialisierungsmustern, die eine Kultur grenzüberschreitender Kooperation fördern. Das Wissen über Möglichkeiten grenzüberschreitender Kooperation und den Partner wächst, Sprachkompetenzen und Fähigkeiten im Feld der EU-Kooperation werden aufgebaut und Beamtinnen und Beamte sowie Politikerinnen und Politiker denken in ihrer Arbeit stärker über Grenzen hinweg (González-Gómez/Gualda 2014). Zweitens erlangen Regionen dadurch Bündnispartner, die ihnen helfen, auch im transnationalen Rahmen eigene Vorstellungen stärker zu Gehör zu bringen (Keating 1998, 176–179). Diese interregionale Abstimmung funktioniert informeller als die Abstimmung zwischen Staaten

und stellt damit einen großen Vorteil für die Regionen dar. Zugleich wirken interregionale Netzwerke auf die Anreizstrukturen für Regionen, selbst tätig zu werden. Regionen verfügen über mehr Informationen zu Fördermöglichkeiten oder Formaten der Kooperation und konnten oft positive Erfahrungen sammeln, die ein aktives Engagement wahrscheinlicher machen.

Neben interregionalen Beziehungen haben *politische Konstellationen* als zweiter Faktor Einfluss auf die Stellung der Regionen in der Alpenraumstrategie. Das aktive Engagement regionaler Politikerinnen und Politiker ist eine wichtige Voraussetzung für politische Netzwerkprozesse (De Sousa 2013, 681–682). Politikerinnen und Politiker stellen zudem Ressourcen für die Zusammenarbeit bereit und entscheiden darüber, in welchem Ausmaß Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Erarbeitung und Implementierung mitwirken können. Daneben betreffen politische Konstellationen auch das Verhältnis der Regionen zur europäischen und nationalen Ebene. Aktive Politikerinnen und Politiker, die sich im Ausschuss der Regionen oder im Europäischen Parlament in Form von Stellungnahmen oder interregionalen Gruppen einbringen, können indirekt Einfluss auf europäische Zielsetzungen oder die Mittelvergabe nehmen. Auch ein Einbringen von Standpunkten über die nationalstaatlichen Vertreterinnen und Vertreter setzt eine gute innerstaatliche Abstimmung voraus. Ähnliche parteipolitische Mehrheitsverhältnisse und persönliche Beziehungen können diese Abstimmung erleichtern.

Schließlich wirken politische Konstellationen auch auf die Anreizstrukturen für Regionen. Interesse an grenzüberschreitender Kooperation hängt oft mit dem Wunsch, die eigene Region politisch zu stärken oder sich politisch von der nationalen Ebene abzugrenzen, zusammen (Blatter 1997; Keating 1998, 181). Politischer Rückhalt steht zugleich unter ständigem Rechtfertigungsdruck gegenüber den Wählerinnen und Wählern (De Sousa 2013, 681). Durch die Bindung politischer Konstellationen an Wahlzyklen können politische Wechsel zudem auf die Möglichkeiten von Regionen wirken. Ein Beispiel ist Frankreich, wo nach Regionalwahlen und einer Strukturreform neue politische Mehrheitsverhältnisse und ein geografischer Neuzuschnitt der Regionen das politische Engagement in der Alpenraumstrategie sinken ließen.

Schließlich sind *innerstaatliche Kompetenzen* ein dritter wichtiger Einflussfaktor (Blatter 1997, 162; Prokcola 2011, 1205). Regionen mit größerer Autonomie in der Schweiz, Österreich, Deutschland und Teilen Italiens können unabhängiger von der nationalen Ebene agieren als französische und italienische Regionen in stärker zentralistischen Systemen. Da sie in einem breiten Feld legislativ tätig sind, verfügen sie über fachspezifische Expertise und entsprechende personelle Ressourcen

(Harguindéguy/Bray 2009). Zudem können die Regionen budgetäre Mittel eigenen Prioritäten zuordnen. Damit können sie sich auch budgetär stärker in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einbringen (Bellini/Hilpert 2013, 10–11). Wirtschaftlich starke und bevölkerungsreiche Regionen in Italien und Frankreich können ihre fehlenden Kompetenzen durch ihre finanziellen Möglichkeiten kompensieren. Als Beispiele können die Regionen Lombardei in Italien oder Auvergne-Rhône-Alpes in Frankreich dienen, die auch dank ihrer finanziellen Ressourcen Personal bereitstellen oder Funktionen übernehmen können. Innerstaatliche Kompetenzen und finanzielle Ressourcen wirken auch als Anreize für Engagement. Regionen mit vielen Kompetenzen haben häufig ein größeres Interesse, Einfluss auf transnationale oder europäische Prozesse in Bereichen, in denen sie selbst legislativ tätig sind, zu nehmen (Jeffery 2007).

Die drei Faktoren verstärken sich gegenseitig und können einzeln oder gebündelt auf das Engagement der Regionen wirken. Als Beispiele für die Wirkung der drei Faktoren können die besonders aktiven Regionen Tirol, Südtirol und Trentino dienen. Alle drei Regionen bringen sich seit den ersten regionalen Bestrebungen im Jahr 2010 inhaltlich und personell stark in der Alpenraumstrategie ein. Tirol und Südtirol waren in den ersten Steuerungsausschüssen bis 2015 direkt vertreten und sind, als Mitglied sowie als stellvertretendes Mitglied, im Exekutivausschuss präsent. Alle drei Regionen übernahmen zudem die Leitung von Aktionsgruppen und nehmen in weiteren Aktionsgruppen teil. Tirol und Südtirol sind im Ausschuss der Regionen und im Europäischen Parlament zur Alpenraumstrategie, etwa im Rahmen einer gemeinsamen interregionalen Gruppe, aktiv. Schließlich führt Tirol auch den dritten Vorsitz der Alpenraumstrategie im Jahr 2018.

Das Engagement der drei Regionen stützt sich dabei auf interregionale Netzwerke, politische Konstellationen und Kompetenzen. Die drei Regionen stimmen sich regelmäßig im Rahmen der Arge Alp oder des Europäischen Verbundes Territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) Tirol-Südtirol-Trentino ab. Dabei finden sich häufig gemeinsame Interessen, etwa im Verkehrsbereich, die die Regionen dann abgestimmt auch in der makroregionalen Strategie einbringen. Die drei Regierungschefs engagierten sich, auch aufbauend auf die langjährige Einbindung in die Arge Alp und den EVTZ, von Anfang an für die makroregionale Strategie und stellen Ressourcen für die makroregionale Strategie bereit. Daneben verfügen die drei Regionen über weitgehende innerstaatliche Befugnisse und Ressourcen, die sie eigenen Prioritäten zuweisen können.

Die aktive Teilhabe an der makroregionalen Strategie erhöht wiederum die Möglichkeiten für die drei Regionen, territoriale Standpunkte in Politiken, Förderströ-

men und Beziehungen zu verankern. Die Teilnahme in den makroregionalen Gremien stärkt die internationale Position der Regionen als Repräsentanten territorialer Interessen und damit den Einfluss auf *Beziehungen*. Als Aktionsgruppenleiter können Tirol, Südtirol und Trentino europäische, nationalstaatliche und regionale Akteure hinter eigenen Zielsetzungen sammeln und so bestimmten Anliegen verstärkt Gehör im europäischen Rahmen verschaffen. Resultate der Zusammenarbeit können damit auch in nationale und europäische Prozesse einfließen und Einfluss auf *nationale und EU-Politiken* nehmen. Als Aktionsgruppenleiter haben die Regionen zugleich direkten Zugriff auf finanzielle Mittel. Durch die Entwicklung von Projekten in den Aktionsgruppen können die Regionen europäische Förderungen mobilisieren und Einfluss auf die *Zuteilung finanzieller Mittel* nehmen.

Daneben wird auch die Bedeutung des EVTZ durch die Einbindung in einen alpinen und europäischen Rahmen erhöht. Die Alpenraumstrategie schafft neue politische Arenen, thematische Aktionsgruppen und damit zusätzliche Koordinationsmöglichkeiten und Kooperationspotentiale. Die Strategie erhöht zudem Anreize zur Abstimmung im EVTZ, da die Regionen vom gemeinsamen Einbringen von Positionen profitieren. Zugleich wird die Sichtbarkeit des EVTZ, sofern dieser als Akteur mit abgestimmten Standpunkten auch in der makroregionalen Strategie auftritt, gestärkt. Dies trifft insbesondere auf den Verkehrsbereich zu, wo der EVTZ als Aktionsgruppenleiter fungiert. Diese Potentiale müssen allerdings auch aktiv von den drei Regionen genutzt werden.

Tirol, Südtirol und Trentino zählen damit zu den potentiellen Gewinnern der Alpenraumstrategie. Die Strategie erhöht Möglichkeiten für die drei Regionen, ihre spezifischen Interessen im europäischen Prozess einzubringen und damit politisch vermittelte territoriale Vielfalt verstärkt zu Gehör zu bringen. Auf der anderen Seite stehen viele Regionen, die bislang wenig von der Strategie profitieren können. Die Möglichkeiten für Tirol, Südtirol und Trentino lassen sich zugleich nicht von der Partizipation weiterer Akteure trennen (vgl. Engl 2016). Die Wirkung makroregionaler Strategien ist nicht nur mit den Möglichkeiten der einzelnen Region, sondern mit dem Engagement aller Regionen, aber auch der nationalen Regierungen und europäischen Institutionen verbunden. Nur, wenn möglichst viele aktiv teilhaben, Inhalte in den Gremien einbringen, sich politisch abstimmen und Projekte in den Aktionsgruppen erarbeiten und implementieren, nehmen Strategien auch Einfluss jenseits des eigenen territorialen, in diesem Fall alpinen, Raums. Das folgende Kapitel stellt hierzu abschließende Überlegungen an.



## 5. Schlussfolgerungen

Makroregionale Strategien haben in den letzten Jahren einen starken Zulauf in der EU erhalten. Innerhalb von wenigen Jahren wurden gleich vier makroregionale Strategien im Ostseeraum, im Donaauraum, in der Region Adria-Ionisches Meer und im Alpenraum geschaffen. Das Instrument makroregionaler Strategien verspricht dabei, territorialen Fragestellungen Gehör in einer immer komplexer werdenden EU zu verschaffen. Territoriale Besonderheiten und spezifische Potentiale sollen über makroregionale Strategien stärker in Beziehungen, Politiken und Förderströme einfließen.

Die zunehmende Bedeutung makroregionaler Ansätze koppelt strategische Vorteile an die Mobilisierung von und Teilhabe an makroregionalen Strategien. Diese Kopplung macht allerdings nur dann Sinn, wenn makroregionale Prozesse normativen Prinzipien von territorialer Repräsentation, Selbstbestimmung und Machtteilung sowie Partnerschaft und Gleichheit entsprechen und allen territorialen Vertreterinnen und Vertreter Möglichkeiten bieten. In der Alpenraumstrategie lässt sich feststellen, dass nicht alle Regionen im gleichen Ausmaß an der Kooperation teilnehmen. Die ungleichen Möglichkeiten für Regionen bergen die Gefahr, dass territoriale Diversität nur dort gehört wird, wo Regionen stark genug sind, ihren Anliegen Gehör zu verschaffen. Makroregionale Strategien werden damit zum Mittel, ressourcenstarken und politisch aktiven Regionen das Rüstzeug zu geben, ihre Position in der EU zu stärken, Einfluss auf EU-Politiken zu nehmen, Probleme grenzüberschreitend zu lösen und EU-Fördermittel zu mobilisieren.

Zugleich sind Diversität und Einheit eng miteinander verbunden. Starke Regionen profitieren nur dann in einem größeren Kontext von makroregionalen Strategien, wenn möglichst viele Regionen, nationale Regierungen und europäische Institutionen das Gewicht der Strategie durch ihre aktive Teilnahme stärken. Auf der anderen Seite können Regionen auch dann von makroregionalen Strategien profitieren, wenn sie nicht direkt teilnehmen. Das Engagement einiger Regionen für den Alpenraum kann dazu führen, dass Anliegen der Berggebiete allgemein stärker Eingang in europäische Politiken und Förderprogramme finden. Damit wächst die Sensibilität für die besonderen Bedürfnisse dieser Regionen. Dieser Effekt hängt allerdings davon ab, inwiefern sich die Anliegen der aktiven Bergregionen mit den Anliegen der weniger aktiven Bergregionen decken.

Schließlich kann ein Faktor, der Einheit mit dem nationalen und europäischen Kontext herstellen soll, zugleich das Gewicht der Diversität schwächen. Makroregionale Strategien werden von der Europäischen Kommission erarbeitet und müssen

sich an europäischen Zielsetzungen orientieren. Durch die zentrale Stellung der Europäischen Kommission als Koordinatorin ergibt sich eine gewisse Einheitlichkeit makroregionaler Strategien, die das Gewicht territorialer Besonderheiten einschränkt. Nationale Regierungen bringen nationalstaatliche Abstimmungsprozesse ein und gleichen den Fokus auf territoriale Besonderheiten durch ihren Blick auf das gesamtstaatliche Territorium aus.

Makroregionale Strategien lassen sich damit im Spannungsfeld zwischen Diversität und Einheit verorten. Während sie auf der einen Seite Möglichkeiten zur stärkeren Berücksichtigung territorialer Besonderheiten bieten, müssen sie auf der anderen Seite europäischer und nationaler Einheit Rechnung tragen. Um beide Ansprüche auszubalancieren, wird es in Zukunft notwendig sein, größeres Gewicht auf die gleichberechtigte Teilhabe möglichst vieler Regionen, unabhängig von Ressourcen, politischem Engagement und bestehenden Netzwerken, zu legen. Gelingt es, Regionen umfassender in die Erarbeitung thematischer Prioritäten, Entscheidungsgremien und die Implementierung einzubeziehen, könnten makroregionale Strategien zukünftig ein wichtiger Baustein „zur Gewährleistung einer gerechten, auf den individuellen Fähigkeiten gründenden Behandlung aller Gebiete“ (Rat der EU 2006, 29) sein.

---

## Anmerkungen

- 1 Bei den sieben Regionen handelte es sich um die Arge-Alp-Mitglieder Tirol, Vorarlberg, Salzburg (Österreich), Trentino, Südtirol (Italien), Bayern (Deutschland) und Graubünden (Schweiz).
- 2 Im Redaktionsausschuss waren die Regionen Bayern (Deutschland), Tirol (Österreich), Südtirol, Lombardei (Italien), Graubünden (Schweiz) sowie Rhône-Alpes und Provence-Alpes-Cote d'Azur (Frankreich) direkt vertreten. Die Regionen stimmten sich zusätzlich in ihren jeweiligen Nationalstaaten mit weiteren alpinen Regionen ab.
- 3 Direkt im Exekutivausschuss vertreten sind zumeist Baden-Württemberg und Bayern in Deutschland, die Lombardei in Italien, Tirol in Österreich, das Tessin in der Schweiz und Auvergne-Rhône-Alpes in Frankreich.

---

## Literaturverzeichnis

- Alpenregionen (2010), Gemeinsame Erklärung anlässlich des Regionen-Gipfels zur Alpenstrategie am 12.03.2010 in Mittenwald, Bayern, [www.alpconv.org/de/organization/groups/WGMacroregionalstrategy/Documents/20120130\\_AlpengipfelDTweb.pdf](http://www.alpconv.org/de/organization/groups/WGMacroregionalstrategy/Documents/20120130_AlpengipfelDTweb.pdf) (23.10.2017)
- Balsiger, Jörg (2015), The European Union Strategy for the Alpine Region, in: Gänzle, Stefan/Kern, Kristine (Hg.), A 'Macro-Regional' Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence, Houndmills: Palgrave Macmillan, 189–213
- Bayerische Staatskanzlei/Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (2017), EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP). Bayerischer Vorsitz 2017, München, [http://bayern.de/wp-content/uploads/2017/02/01586\\_STK\\_Arbeitsprogramm\\_EUSALP\\_DE\\_screen\\_klein.pdf](http://bayern.de/wp-content/uploads/2017/02/01586_STK_Arbeitsprogramm_EUSALP_DE_screen_klein.pdf) (23.10.2017)
- Bellini, Nicola/Hilpert, Ulrich (2013), Europe's Changing Regional Geography. The Impact of Inter-Regional Networks, in: Bellini, Nicola/Hilpert, Ulrich (Hg.), Europe's Changing Regional Geography. The Impact of Inter-Regional Networks, London/New York: Routledge, 3–27
- Blatter, Joachim (1997), Explaining Crossborder Cooperation: A Border-Focused and Border-External Approach, in: *Journal of Borderlands Studies*, 12 (1–2), 151–174
- Burgess, Michael (2006), *Comparative Federalism. Theory and Practice*, London/New York: Routledge
- De Sousa, Luis (2013), Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis, in: *Journal of European Integration*, 35 (6), 669–687
- Elazar, Daniel J. (1987), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa/London: University of Alabama Press
- Engl, Alice (2016), Bridging Borders through Institution-building: The EGTC as a Facilitator of Institutional Integration in Cross-Border Regions, in: *Regional & Federal Studies*, 26 (2), 143–169
- Europäische Kommission (2008), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke, KOM(2008) 616 endgültig, Brüssel, 6.10.2008

- Europäische Kommission (2009), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum, KOM(2009) 248/3, Brüssel, 10.6.2009
- Europäische Kommission (2015a), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu einer Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum, COM(2015) 366 final, Brüssel, 28.7.2015
- Europäische Kommission (2015b), Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Alpine Region, Action Plan, COM(2015) 366 final, Brüssel, 28.7.2015
- Europäische Kommission (2016), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU, COM(2013) 468 final, Brüssel, 27.6.2013
- Europäisches Parlament (2013), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2013 zu der Optimierung der Rolle der regionalen Entwicklung in der Kohäsionspolitik (2011/2312(INI))
- Europäisches Parlament/Rat der EU (2013), Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, Amtsblatt der Europäischen Union, L 347/320, 20.12.2013
- Europäischer Rat (2013), Schlussfolgerungen, Tagung vom 19./20. Dezember 2013, Brüssel
- Faludi, Andreas (2009), Territorial Cohesion under the Looking Glass. Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion, Brüssel: Europäische Kommission, Inforegio
- Fossum, John Erik/Jachtenfuchs, Markus (2017), Federal Challenges and Challenges to Federalism. Insights from the EU and Federal States, in: *Journal of European Public Policy*, 24 (4), 467–485
- Gloersen, Erik/Bausch, Thomas/Hure, Harold/Pfefferkorn, Wolfgang/del Fiore, Filippo/Ratti, Carlo/Zavodnik-Lamovšek, Alma (2013), Strategy Development for the Alpine Space. Final Report, Alpine Space Programme
- González-Gómez, Teresa/Gualda, Estrella (2014), Cross-Border Networks in Informal and Formal Cooperation in the Border Regions Andalusia–Algarve–Alentejo and South Finland–Estonia, in: *European Planning Studies*, 22 (7), 1407–1424
- Harguindeguy, Jean-Baptiste/Bray, Zoé (2007), Does Cross-border Cooperation Empower European Regions? The Case of INTERREG III-A France – Spain, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27, 747–760
- Interreg Alpine Space (o.J.), AlpGov, <http://www.alpine-space.eu/projects/algov/en/home> (23.10.2017)
- Jeffery, Charles (2007), A Regional Rescue of the Nation-state: Changing Regional Perspectives on Europe, in: Mitchell Working Paper Series, 5/2077, Edinburgh: Europa Institute

- Keating, Michael (1998), *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham: Edward Elgar
- Konferenz der Alpenregionen (2012a), *Makroregionale Strategie für den Alpenraum. Initiativpapier der Alpenregionen*, Bad Ragaz, 29.6.2012, [www.argealp.org/content/download/2521/14858/version/5/file/Initiativpapier\\_fin\\_DE.docx.pdf](http://www.argealp.org/content/download/2521/14858/version/5/file/Initiativpapier_fin_DE.docx.pdf) (23.10.2017)
- Konferenz der Alpenregionen (2012b), *Europäische Makroregionale Strategie für den Alpenraum, Beschluss vom 29. Juni 2012*, Bad Ragaz, 29.6.2012, [www.argealp.org/content/download/2519/14854/version/5/file/Bad+Ragaz+Alpenregionen+Beschluss+29+6+12\\_de.doc.pdf](http://www.argealp.org/content/download/2519/14854/version/5/file/Bad+Ragaz+Alpenregionen+Beschluss+29+6+12_de.doc.pdf) (23.10.2017)
- Livingston, William S. (1952), *A Note on the Nature of Federalism*, in: *Political Science Quarterly*, 67 (1), 81–95
- Mill, John Stuart (1861), *Considerations on Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press
- Prokkola, Eeva-Kaisa (2011), *Cross-border Regionalization, the INTERREG III A Initiative, and Local Cooperation at the Finnish-Swedish Border*, in: *Environment and Planning A*, 43 (5), 1190–1208
- Rat der EU (2006), *Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG)*, *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 291/11, 21.10.2006
- Sielker, Franziska (2016), *A Stakeholder-based EU Territorial Cooperation. The Example of European Macro-regions*, in: *European Planning Studies*, 24 (1), 1995–2013
- Staaten und Regionen der Alpenregion (2013), *Intervention Document for the Implementation of a European Union Strategy for the Alpine Region*, Grenoble, [www.argealp.org/content/download/2542/15000/version/4/file/Grenoble\\_131018\\_intervention+document\\_en.pdf](http://www.argealp.org/content/download/2542/15000/version/4/file/Grenoble_131018_intervention+document_en.pdf) (23.10.2017)
- Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (2012), *Beitrag der Alpenkonvention zum Prozess für eine makroregionale Strategie für die Alpen (ein "Input Paper")*, Innsbruck, [www.alpconv.org/de/organization/groups/WGMacroregionalstrategy/Documents/Input\\_paper\\_de.pdf](http://www.alpconv.org/de/organization/groups/WGMacroregionalstrategy/Documents/Input_paper_de.pdf) (23.10.2017)
- Stead, Dominic/Sielker, Franziska/Chilla, Tobias (2015), *Macro-regional Strategies: Agents of Europeanization and Rescaling?* in: Gänzle, Stefan/Kern, Kristine (Hg.), *A 'Macro-Regional' Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 99–120
- Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum (o. J.), *Action Groups*, [www.alpine-region.eu/](http://www.alpine-region.eu/) (23.10.2017)
- Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum (2016), *Rules of Procedure for the Executive Board of the EU strategy for the Alpine Region*, [www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/page/24/attachments/eusalpexp24102016.pdf](http://www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/page/24/attachments/eusalpexp24102016.pdf) (23.10.2017)
- Watts, Ronald L. (1996), *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University





Marion Wieser

## Donald Trump und die religiöse Rechte. Eine (un)mögliche Zweckallianz

### Donald Trump and the Religious Right. An (Im)possible Alliance

**Abstract** With the election of George W. Bush to the White House in 2000, the political influence of the Religious Right on U.S. politics came back in plain sight, after the movement had been declared dead over and over again since the 1980s. Shaped by its conservative and socio-moral agenda setting, the Religious Right was able to always bounce back and influence politics and political actors on all levels. Today, they form the most loyal voter base of Donald Trump, the three times divorced womanizer and multibillionaire, elected President in 2016. A very unlikely alliance that stunned many political scientists, but can be explained by analyzing the strategy followed by this political movement. This article explains how this alliance came about, what keeps it together and what can be expected in the near future.

## 1. Einleitung

Seit 1973 treffen sich regelmäßig tausende Abtreibungsgegnerinnen und Abtreibungsgegner zum jährlichen *March for Life* in Washington, D.C. um das richtungsweisende Gerichtsurteil *Roe v. Wade* des U.S. Supreme Court zu kritisieren, das die Abtreibung in den USA 1973 legalisierte. In zahlreichen Reden wird der „Verfall der amerikanischen Gesellschaft“ und der „Verlust von Familienwerten“ angeprangert. 2018 gab es bei dieser Veranstaltung zum ersten Mal eine Premiere: der amtierende US-Präsident richtete eine Live-Videobotschaft aus dem Rosengarten des Weißen Hauses an die versammelten Aktivisten:

*„Americans are more and more pro-life. [...] Under my administration, we will always defend the very first right in the Declaration of Independence, and that is the ‘right to life.’ Tomorrow will mark exactly one year since I took the oath of office. And I will say our country is doing really well. Our economy is perhaps the best it’s ever been.“*  
(The Hill 2018)

Trump erhielt dafür tosenden Applaus von der Menge. Wie lässt sich dieser Jubel einer bestimmten Bevölkerungsgruppe einem Präsidenten gegenüber erklären, der im Dezember 2017 eine Zustimmungsrate von lediglich 35 Prozent (Gallup 2018) vorzuweisen hatte? Zu verdanken hat Trump diesen Beifall einer politischen und sozialen Bewegung, die in den USA seit der Wahl von George W. Bush im Jahr 2000 verstärkt in das öffentliche Interesse gerückt war, obwohl sie bereits mehrfach in den USA und außerhalb tot gesagt worden war: der religiösen Rechten. Ihre Anhängerinnen und Anhänger zählen heute zur treuesten Wählerschicht von Donald Trump; ihre Führungsriege zu den einflussreichsten Beraterinnen und Beratern rund um den Präsidenten. Im folgenden Beitrag sollen die Beziehungen und Verstrickungen der Trump-Administration zur Religiösen Rechten skizziert und analysiert werden. Dabei geht es um die Fragen, wie groß der Einfluss der Religiösen Rechten auf die Trump-Administration ist, warum sich die Religiöse Rechte gerade mit dem umstrittenen Multimillionär verbündet, mit welchen Folgen dieser Zweckallianz zu rechnen ist und wie die aktuelle politische Situation in den USA vor diesem Hintergrund einzuschätzen ist. Diesen Fragen wird ausgehend von der These nachgegangen, dass die Religiöse Rechte zur Erreichung ihrer Ziele bereit ist, Allianzen mit politischen Akteuren einzugehen, deren Wertordnung im Widerspruch zu ihren eigenen Idealen steht.



## 2. George W. Bush, Barack Obama und die Religiöse Rechte – (K)ein Mann Gottes im Weißen Haus?

Bereits im Jahr 2000 ging die Religiöse Rechte eine regelrechte „Wahlkampfallianz“ mit der republikanischen Partei ein und setzte sich vehement im Wahlkampf für deren Präsidentschaftskandidaten George W. Bush ein. Sie mobilisierte höchst professionell und erfolgreich ihre Anhängerschaft zum Wahlgang und zur Stimmabgabe für Bush. Nur er allein könne die Ziele der Bewegung erfüllen und die USA wieder zu einer moralisch-konservativen, christlichen Nation machen, so das Argument der Bewegung. Der neue Präsident schien zunächst auch die Wünsche und Hoffnungen der Bewegung zu erfüllen: er organisierte regelmäßig Bibelstunden und Gebetstreffen im Weißen Haus, eröffnete jede Kabinettsitzung mit einem gemeinsamen Gebet und erinnerte in seinen Reden stets an seinen persönlichen Glauben als *Born-Again*-Christ. Ferner setzte er einige Vertreter und Vertreterinnen in wichtige Ämter seiner Administration ein. So wurde u.a. Condoleezza Rice, die Tochter eines Pastors, zur nationalen Sicherheitsberaterin, John Ashcroft, Mitglied der erzkonservativen *Assemblies of God*-Kirche zum Justizminister und Kay Coles James, der ehemalige Dekan der evangelikalischen *Regent University* und strenger Abtreibungsgegner, zum Leiter des *Office of Personnel Management* und damit zum Dienstgeber aller Bundesangestellten. Weitere enge Beraterinnen und Berater von Bush, darunter Andrew Card, Don Evans, Karen Hughes, Claude Allen und Wade Horn unterhielten ebenfalls Kontakte zu bzw. Mitgliedschaften in Organisationen der Religiösen Rechten und ihnen nahestehende Kirchen. Die Ernennungen von John G. Roberts und Samuel Alito Jr. zu Richtern des Obersten Gerichtshofs fanden ebenfalls Anklang bei der Religiösen Rechten. Trotz dieser personellen Entscheidungen wurden sowohl während der ersten als auch während der zweiten Amtszeit von George W. Bush die Hoffnungen der Religiösen Rechten enttäuscht, inhaltlich neue Schwerpunkte in Zusammenarbeit mit der Bush-Administration setzen zu können. Zwar gelang es Bush für seine Wiederwahl 2004 noch einmal, die Bewegung hinter sich zu vereinen und die sogenannten „Wertewähler und Wertewählerinnen“ für sich zu gewinnen, die Bush-Administration verlor allerdings mehr und mehr das Vertrauen bei dieser aus wahlkampfaktischen Gründen und für die Wählermobilisierung so wichtigen Wählergruppe. Die Hoffnungen der Religiösen Rechten mit Bush endlich einen „Mann Gottes“ im Weißen Haus zu haben wurden herb enttäuscht. Inhaltlich jedenfalls konnten sie kaum etwas durchsetzen.

Spätestens mit der Wahl von Barack Obama zum neuen demokratischen Präsidenten 2008 wurde den Republikanern klar, dass sie zwar die Stimmen der weißen

evangelikalen Anhängerinnen und Anhänger der Religiösen Rechten für sich verbuchen konnten, dies aber nicht ausreichte und es ihnen nicht gelungen war, langfristig neue Wählerschichten wie z. B. die afroamerikanischen Konservativen und die konservativen Katholiken hinter sich zu vereinen. Mit dem Einzug des ersten afroamerikanischen Präsidenten in das Weiße Haus, dessen liberalerem Agenda Setting und dem Ausbau der demokratischen Mehrheit im Kongress endete vorerst auch die in Ansätzen vorhandene direkte politische Einflussnahme der Religiösen Rechten auf den Präsidenten, seine Administration und die nationale Gesetzgebung. Es kam zu einem Tiefpunkt des politischen Einflusses der Bewegung. Deren Anhängerinnen und Anhänger zogen sich in der Folge zurück und konzentrierten sich darauf, ihre sozio-moralischen Themen auf bundesstaatlicher Ebene und vor den Gerichten voranzutreiben. Ändern sollte sich dies erst acht Jahre später ausgerechnet mit der Wahl des dreifach geschiedenen, tendenziell anti-religiös erscheinenden, Multimillionärs Donald Trump im Jahr 2016.

### 3. Donald Trump, die Religiöse Rechte und die Wahlen von 2016

Das Wahlergebnis der Präsidentschaftswahlen von 2016 war für viele Beobachterinnen und Beobachter sowie Meinungsforscherinnen und Meinungsforscher eine ziemliche Überraschung, denn obwohl Hillary Clinton mit rund 2,9 Millionen mehr an ausgezählten Stimmen vor Donald Trump lag, gewann dieser aufgrund des speziellen Präsidentschaftswahlsystems in den USA mit 304 zu 227 Wahlmännerstimmen die Wahl. Er hatte nämlich nicht nur in den *Swing States* Florida, Ohio, North Carolina und Iowa gewonnen, sondern – wenn auch denkbar knapp – in den bislang immer fest in demokratischen Händen liegenden Bundesstaaten Michigan, Pennsylvania und Wisconsin. Dies führte aufgrund der Aufteilung der Wahlmännerstimmen zum Wahlsieg des republikanischen Kandidaten. Dem Wahltag selbst waren ein harter Vorwahl- und Wahlkampf vorausgegangen mit neuen Rekorden im *Negative Campaigning*, rekordverdächtigen Wahlausgaben und Wahlverstrickungen, die wohl in die Geschichte eingehen werden. Hinzu kam ein besonders überraschendes Abschneiden von gleich zwei „*Outsider*-Kandidaten“: Bernie Sanders bei den Demokraten und Donald Trump bei den Republikanern. Beide führten einen Wahlkampf gegen das „*Establishment*“ in Washington, D. C., das sie für die gegenwärtige wirtschaftliche und gesellschaftliche Lage verantwortlich machten.

Schlüsselt man das Wahlergebnis nach der Religionszugehörigkeit der Wählerschaft auf, so ergibt sich folgendes Bild: 2016 gaben 81 Prozent der weißen *born-*

again Evangelikalen an, Donald Trump gewählt zu haben (in Florida sogar 85 Prozent). Dies waren mehr als 2004 für George W. Bush gestimmt hatten (78 Prozent). Lediglich 16 Prozent gaben 2016 Hillary Clinton ihre Stimme (Pew Research Center 2017). Dass es sich bei Trump um einen dreifach geschiedenen Mann handelte, der sich noch dazu für das Recht auf Abtreibung aussprach, mit Casinogeschäften Geld verdiente und sexistische Anmerkungen gegenüber Frauen machte, Clinton, hingegen, aber trotz des Skandals um die Affäre ihres Mannes mit Monika Lewinsky keine Scheidung verlangt hatte, hatte für die bedeutsame religiöse Wählerschaft letztendlich eine untergeordnete Rolle gespielt. Was war passiert? Wie ist diese Widersprüchlichkeit der amerikanischen Politik und politischen Kultur zu erklären? Hier fand wohl ein grundsätzliches Umdenken innerhalb der religiösen Wählerschaft statt. 2011 gaben nur 30 Prozent der weißen Evangelikalen an, einen Präsidenten wählen zu können, der bei ihnen moralische Bedenken auslöste. 2016 waren dies bereits 72 Prozent (Pew Research Center 2017). Es hat den Anschein, als wären die „Wertewählerinnen und Wertewähler“ der vergangenen Jahre in dieser Hinsicht eingeknickt und hätten sich von ihren moralischen Wertvorstellungen entfernt bzw. sogar losgesagt. Die moralischen Vorgaben der Bibel und die Predigten der Pastorinnen und Pastoren schienen nicht mehr so wichtig zu sein wie noch in den vorangegangenen Jahrzehnten. Nicht die liberalen und nicht-religiösen Kräfte in den USA haben sich weiter von den christlichen Moralvorstellungen entfernt, sondern die weißen, evangelikalen Christen des *Bible Belt*, wie die konservativen evangelikalen Kerngebiete des Südens und Mittleren Westens der USA, von Texas bis nach Virginia, genannt werden.

Dies erklärt auch, warum sich keiner der anderen republikanischen Kandidaten, darunter u.a. Ted Cruz, Marco Rubio, Ben Carson, Rick Santorum oder Mike Huckabee im Vorwahlkampf der geschlossenen Unterstützung der Religiösen Rechten sicher sein konnte. Die Bewegung war gespalten was ihren Wunsch Kandidaten und ihre Anforderungen an einen politischen Vertreter religiöser Couleur betraf. Dies führte auch innerhalb der Bewegung zu heftigen Diskussionen, vor allem zwischen der „alten“ Garde von Führern der Bewegung wie z. B. Jerry Falwell Jr. und den jungen Kräften. Bis zur republikanischen Nominierung auf der *Republican National Convention* am 19. Juli 2016 war es unklar, ob und in welchem Ausmaß der Kandidat Donald Trump unterstützt würde. Erst als er von der Partei bestätigt wurde, sah man innerhalb der Religiösen Rechten keine Alternative mehr und musste Trump in der Folge unterstützen, wenn man überhaupt eine Chance behalten wollte, erneut verstärkten Einfluss auf den Präsidenten nehmen zu können. Was die religiösen Wählerinnen und Wähler betraf, so kam ihnen Trumps Wahlspruch „*Make*

*America Great Again!*“ sehr gelegen, interpretierten sie dies doch als Versprechen, den Werteverfall aufzuhalten und Amerika wieder konservativ zu prägen. Sie sahen im privaten Erfolg des Multimillionärs ein Zeichen Gottes, dass dieser auch als Präsident erfolgreich sein würde. Trump bemühte sich in der Folge gezielt um diese evangelikale Wählerschaft und war damit letztlich erfolgreicher als jeder Präsidentschaftskandidat vor ihm. Auch bei den Stimmen von katholischen Wählerinnen und Wählern schnitt Trump besser ab als Romney 2012 (52 Prozent zu 48 Prozent), während Clinton selbst bei hispanischen Katholiken hinter den Wähleranteil von Barack Obama von 2012 zurückfiel (67 Prozent zu 75 Prozent). Trotzdem konnte Hillary Clinton vor allem bei dieser Gruppe einen großen Vorsprung gegenüber Trump einfahren (67 Prozent zu 26 Prozent) (Pew Research Center 2017). Dies ist vorwiegend dem strengen Ruf von Donald Trump nach einer strikten Einwanderungspolitik und dem Bau einer durchgehenden Grenzmauer zu Mexiko geschuldet. Themen, die der Religiösen Rechten am Herzen liegen, wie z. B. der Kampf gegen die Abtreibung, das Verbot gleichgeschlechtlicher Ehe, die Wiedereinführung des Schulgebets usw. spielten insgesamt im Wahlkampf 2016 lediglich eine untergeordnete Rolle, obwohl vor allem der republikanische Kandidat Donald Trump immer wieder versuchte, durch eine religiös-rhetorische Komponente, die religiöse Wählerschicht anzusprechen. Es war Trump sehr wohl bewusst, dass er für religiöse Wählerinnen und Wähler nicht der offensichtlichste und wahrscheinlichste Kandidat war, weshalb er durch gezielte Wahlkampfakzente bei dieser Wählerschaft zu punkten versuchte. Trump kam noch eine weitere Tatsache zugute: eine tiefsitzende Abneigung vieler Amerikaner und Amerikanerinnen – vor allem der Weißen im *Bible Belt* – gegen den Afroamerikaner Barack Obama, aber auch gegen alle „machthungrigen und geldgierigen“ Vertreterinnen und Vertreter des Washingtoner Establishments.

#### **4. Die Trump-Administration und die religiöse Rechte**

Bereits bei den ersten Nominierungen und Ernennungen für Ämter und Positionen in der neuen Administration wurde deutlich, dass Donald Trump die Religiösen Rechte für ihre Wahlunterstützung belohnen und sie für eine eventuelle Wiederwahl 2020 als wichtige Wählerbasis zufriedenstellen wollte. Bereits im Wahlkampf war klar geworden, dass Trump besonders mit der Ernennung von Mike Pence zum Vizepräsidentschaftskandidaten ein deutliches Zeichen in Richtung Religiöser Rechten senden wollte. Es erwies sich als kluger Schachzug, der dem Kandidaten half, die religiösen Wählerinnen und Wähler auf seine Seite zu bringen. Pence, der ehemalige

Gouverneur von Indiana, mutierte bereits während seiner Studentenzeit von einem moderaten Katholiken zu einem konservativen *Born-Again*-Evangelikalen und Republikaner (vgl. Coppins 2018). Nach zwei erfolglosen Wahlkampagnen für den Kongress begann Pence mit einer lokalen Radio-Talk-Show, die er schnell ausweiten konnte und in der er sämtliche sozio-moralischen Themen der Zeit der *Culture Wars* aufgriff. Immer wieder erklärte er, er sei zuallererst ein Christ, dann ein Konservativer und an dritter Stelle ein Republikaner (Coppins 2018). Im Jahr 2000 wurde er schließlich Kongressabgeordneter der Republikaner und hat seitdem stets zu 100 Prozent im Sinne der Religiösen Rechten abgestimmt. Er beginnt jeden Arbeitstag mit einem gemeinsamen Gebet mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, zitiert häufig die Bibel und setzte sich von Anfang an gegen die Abtreibung und gegen Homosexualität ein. Er knüpfte Kontakte zu allen wichtigen Führern der Bewegung, darunter u.a. zu Ralph Reed sowie zu den wichtigsten konservativen Geldgebern der Republikanischen Partei, wie z. B. den Gebrüdern Koch. 2012 wurde er zum Gouverneur von Indiana gewählt, wo er seine konservative Agenda weiterverfolgte bis ihn Donald Trump im Juli 2016 zum Kandidaten für das Amt des Vizepräsidenten machte, um sich die Stimmen der Religiösen Rechten zu sichern.

Neben Vize-Präsidenten Pence, ernannte Trump Betsy DeVos, ebenfalls Anhängerin der Religiösen Rechten und vehemente Verteidigerin der staatlichen Unterstützung von privaten Konfessionsschulen, zur Unterrichtsministerin. Er betraute Jerry Falwell Jr. mit der Führung einer Arbeitsgruppe zu Bildungsfragen, nachdem dieser eine Ernennung zum Unterrichtsminister abgelehnt hatte (vgl. Pollitt 2017). Zum Minister für Wohnungsbau und Stadtentwicklung ernannte Trump seinen Vorwahlkampfriivalen Ben Carson, ein bekennendes Mitglied der Kirche der Siebenten-Tags-Adventisten. Der Afroamerikaner Carson, ein prominenter Neurochirurg, geriet bei seiner ersten Ansprache an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in seinem Ministerium im März 2017 in die Schlagzeilen, als er von Sklaven als „Einwanderern“ sprach, die auf der Suche nach Erfolg und Glück in die USA eingewandert wären (vgl. Stack 2017). Er löste damit landesweit einen Sturm der Empörung aus, politische Konsequenzen blieben jedoch aus.. Der im November 2016 von Trump zum neuen Gesundheitsminister ernannte Tom Price äußerte sich in den Medien zum Thema Verhütungsmittel. Dabei sagte er, er habe noch nie eine Frau getroffen, die sich keine Verhütungsmittel leisten könnte (vgl. Pollitt 2017). In Price setzte die Religiöse Rechte und mit ihr viele Anhängerinnen und Anhänger der Republikaner die Hoffnung, dass es ihm gelingen würde, die Gesundheitsreform von Obama rückgängig zu machen. Doch bereits im September 2017 musste Price seinen Rücktritt erklären, nachdem bekannt geworden war, dass er in großem Stil Steuergelder für

private Reisen verwendet hatte (Diamond 2017). Katy Talento wurde von Trump für den Gesundheitsbereich in den *Domestic Policy Council* entsandt, obwohl sie der festen Überzeugung ist, Verhütungsmittel wie die Pille würden Krebs verursachen und zu Unfruchtbarkeit führen. Zum Justizminister ernannte Trump Jeff Sessions, einen konservativen republikanischen Senator und ehemaligen Generalstaatsanwalt aus Alabama. Während seiner Zeit im Senat von 1997 bis 2016 stimmte Sessions in allen sozio-moralischen Fragen stets zu 100 Prozent im Sinne der Religiösen Rechten ab. Im Februar 2017 geriet Sessions in Verdacht über die Beziehungen der Trump-Administration zu Vertreterinnen und Vertretern der russischen Regierung während des Wahlkampfs gelogen zu haben und musste sich in der Folge aus der dazu eingeleiteten Untersuchung des Justizministeriums zurückziehen und diese an seinen Stellvertreter abgeben. Trump kritisierte seinen Justizminister öffentlich für diesen freiwilligen Rückzug (vgl. BBC 2017). Bei der Anhörung zu seiner Bestätigung durch den Senat antwortete Sessions auf die Frage eines demokratischen Senators, ob es nicht so sei, dass ein nicht-religiöser Mitarbeiter des Justizministeriums dieselbe Gewissenhaftigkeit bei der Ausübung seiner Tätigkeit haben könne wie ein religiöser Mitarbeiter: „Well, I am not sure“ (Goldberg 2017). Zu weiteren hochrangigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Trump-Administration mit Beziehungen oder einem ideologischen Naheverhältnis zur Religiösen Rechten zählt auch der ehemalige CIA Direktor und nunmehrige Außenminister, Mike Pompeo, ein Mitglied der *Tea Party* in Kansas. Pompeo sieht Amerika in einem Religionskrieg gegen den Islam und erklärte auf einer Rallye von Anhängerinnen und Anhängern der Religiösen Rechten im Jahr 2015: „We will defend our Christian values and American exceptionalism with all our heart.“ (Goldberg 2017).

Ralph Reed, der ehemalige Geschäftsführer der *Christian Coalition*, der größten Organisation der Religiösen Rechten in den 1980er- und 1990er-Jahren, wurde zu einem Berater von Trump in Religionsfragen. Franklin Graham, der Sohn des legendären Billy Graham, sprach ein Gebet bei Trumps Amtseinführung im Januar 2017. Auch Trumps Wahlkampfstrategin und Beraterin Kellyanne Conway äußerte sich mehrfach öffentlich gegen die Abtreibung und für die Agenda der Religiösen Rechten, u.a. vor Teilnehmerinnen und Teilnehmer des *March for Life* in Washington, D. C. im Januar 2017, als sie den Versammelten zurief: „We hear you. We see you. We respect you. And we look forward to working with you. And, yes, we walk, we march, we run, and we endeavor forward with you“ (The Washington Post 2017). 2018 bestärkte Präsident Trump vor demselben Publikum diese Unterstützung.

Donald Trump ist es gelungen, eine auf den ersten Blick heterogene Gesellschafts- und Wählerschicht hinter sich zu vereinen. Dazu zählen die Anhängerinnen

und Anhänger der Religiösen Rechten genauso wie die Mitglieder der *Tea Party*-Bewegung, *White Supremacists*, *Southern Conservatives*, die arme weiße Arbeiterschicht vor allem des Mittleren Westens, fanatische Patrioten aber auch Milizionäre, Konservative der Reagan Ära, Waffenbesitzerinnen und Waffenbesitzer und die ländliche Bevölkerung. Sie alle einen teilweise gemeinsame Ideale und Ziele. Trump bemüht sich, innerhalb dieser Gruppierungen eine religiös-nationalistische Agenda durchzusetzen (vgl. Green 2017). In seiner Rede zum *National Prayer Breakfast* im Februar 2017 erklärte Trump dazu in Anlehnung an den amerikanischen Fahneid und mit für ihn üblicher Simplizität: „That’s what poeple want: one beautiful nation under God.“ (vgl. Green 2017). Trump hat es geschafft, allen diesen Wählerschichten bereits im Wahlkampf oder kurz nach Amtsantritt das zu geben bzw. als Erfolg zu verkaufen, was sie sich vom zukünftigen Präsidenten gewünscht hatten:

*„The white nationalists would be getting their wall. The oilmen would be getting their pipeline. The Islamophobes would get their Muslim ban. The Obama-haters would find satisfaction in an order to purge affordable health care from the books. But the religious right would get pretty much everything it wanted – all of the above and more.“*

(Stan 2017)

Die Kritik, dass von den zahlreichen Wahlkampfversprechen bislang wenig umgesetzt wurde, verkauft Präsident Trump ganz im Sinne eines postfaktischen Zeitalters als „*Fake News*“ bzw. sagt offen die Unwahrheit. Er zieht sich somit vor seinen Wählerinnen und Wählern aus der Verantwortung. Einzig gegenüber der Religiösen Rechten kann er kleine Erfolge und die Einhaltung von Versprechen aufweisen, so z. B. mit der Unterzeichnung eines Dekretes, das es Arbeitgebern ermöglicht, Abtreibungen und Verhütungsmittel aus Versicherungen für ihre Arbeitnehmer auszuklammern. Ferner ermöglichte er eine Lockerung des sogenannten „*Johnson Amendments*“ aus dem Jahr 1954, mit dem es Kirchen und Pastorinnen und Pastoren untersagt wurde, sich aktiv und parteiisch für einen politischen Kandidaten bzw. eine Kandidatin oder eine bestimmte Partei einzusetzen ohne ihre Steuerprivilegien zu verlieren. Vieles ist aber auch nur rein symbolischer Natur, wie z. B. seine Aussagen, aus dem Weihnachtsfest wieder ein christliches Fest machen oder den Kirchen ihre politische Stimme wiedergeben zu wollen. In anderen Bereichen widerspricht Trump den Versprechungen, die er der Religiösen Rechten gegeben hatte. So erlaubte seine Administration Transgender Menschen trotz gegenteiliger Rhetorik und zum Missfallen der Religiösen Rechten den Zugang zum Militärdienst.



## 5. Eine Zweckallianz für beide Seiten

Seit den Wahlen im November 2016 wurde deutlich, dass es sich bei der gegenseitigen Unterstützung von Trump und der Religiösen Rechten um eine Zweckallianz handelte. Während die Religiöse Rechte zu einer der loyalsten Gruppierungen zählt, die dem neuen Präsidenten Trump trotz Russland-Skandals und einer publik gewordenen Affäre mit einem Pornostar den Rücken stärkt, bemüht sich die Trump-Administration darum, die Agenda der Bewegung wohldosiert so umzusetzen, dass er sich der weiteren Unterstützung dieser Wählerbasis gewiss sein kann. Trump möchte diesen Teil seiner Wählerschaft selbstverständlich nicht verärgern. Er braucht sie für eine eventuelle Wiederwahl 2020 dringend. Für die Religiöse Rechte steht vor allem in Hinblick auf zukünftig anstehende Richterernennungen zum Obersten Gerichtshof sehr viel auf dem Spiel. Drei der neun Richterinnen und Richter sind bereits älter als 78 Jahre und eine Neubesetzung noch während der Trump-Administration von zumindest ein bis zwei neuen Richterinnen und Richtern, scheint sehr realistisch. Solche Ernennungen könnten die Rechtsprechung des Gerichts für die kommenden Jahrzehnte aufgrund der hohen politischen Relevanz der Entscheidungen nachhaltig prägen. Die Religiöse Rechte hofft hier insbesondere auf die für sie so wichtige Rücknahme von *Roe v. Wade* aus dem Jahr 1973, die auch beim *March for Life* 2018 im Mittelpunkt stand. Ferner sollen von einem konservativeren Gericht zukünftige richtungsweisende Urteile in ihrem Sinne auch zu anderen Themen, wie z. B. der gleichgeschlechtlichen Ehe, der Gleichstellung von Transgender Menschen, der Stammzellenforschung usw. gefällt werden. Die Ernennung von Neil Gorsuch zum *Supreme Court* als Nachfolger von Antonin Scalia zeigte für die Bewegung jedenfalls klar in ihre Richtung. Es fehlt nun nur noch eine weitere konservative Stimme in der Richterschaft, um dieses langersehnte Ziel der Religiösen Rechten möglich zu machen.

Genau um solche Ziele zu erreichen ging die Religiöse Rechte die Allianz mit dem Multimillionär ein. Frederick Clarkson, *Senior Fellow* bei *Political Research Associates* stellte dazu fest:

*„The Christian right has matured as political movement. They recognize that you can't always get political leaders who conform with your beliefs as consistently and wholly as you'd like. Even though he doesn't appear to be their guy, they can make deals with him that would make him into their guy in a way that no one else has ever been.“*

(Wilson 2016)



Die *New York Times* schrieb im Jänner 2017 zum neu gewonnenen Einfluss der Religiösen Rechten: “The religious right has been elevated to power without having to contest its ideas in an election. Sometimes, a deal with the devil pays off, big league” (Goldberg 2017).

Mit einem Schlag – treffender noch, wie Katha Pollitt es ausdrückt: mit einer einzigen Wahl – gelang es der Religiösen Rechten mit Hilfe von Donald Trump vorerst wieder, sich den politischen Einfluss zu holen, der ihnen in den vorangegangenen Jahren abhanden gekommen war:

*„The so-called culture war – actually a war over the social and economic power of straight white men – has been declared dead many times, including as recently as last year. Modernity, we were told – feminism, LGBTQ rights, the sexual revolution, free speech, equality, religious tolerance, secularism – had won the day, with religious conservatives as the grumbling losers. What a difference an election makes.“*  
(Pollitt 2017)

Gleichzeitig keimt in der Bewegung die Hoffnung auf, gemeinsam mit der Trump-Administration die gesellschaftlichen Veränderungen in den USA der vergangenen Jahrzehnte aufzuhalten bzw. sogar rückgängig zu machen. Die Religiöse Rechte sah sich in den vergangenen Jahren in all ihren wichtigen Fragen Niederlagen ausgesetzt, am deutlichsten bei der Anerkennung der gleichgeschlechtlichen Ehe, die durch zwei Gerichtsurteile des *Supreme Court* 2013 und 2016 nun in allen Bundesstaaten anerkannt werden muss. Aber auch die öffentlichen Schulen, wo die Religiöse Rechte hofft, den Religions- und Bibelunterricht sowie die gemeinsamen Schulgebäude wieder einführen zu können, sieht die Religiöse Rechte als „Schlachtfeld“ in ihrem Kampf um die religiös-moralische Einstellung der Bevölkerung.

Ferner sieht sich die Bewegung aufgrund demographischer Veränderungen im Zuge der Einwanderung und des teilweise fehlenden Nachwuchses in der Defensive. Donald Trump wird hier als Verbündeter gesehen, der helfen kann, diesen Trend wenn nicht aufzuhalten, so doch zu verlangsamen. Die ersten Amtshandlungen der neuen Administration ließen bereits anklingen, was noch kommen könnte. So sah einer der ersten *Executive Orders* des neuen Präsidenten die Kürzung der Finanzmittel für Organisationen vor, die in der Entwicklungshilfe tätig sind und die neben der Verteilung von Verhütungsmitteln auch die medizinische Durchführung von Abtreibungen in bestimmten Fällen unterstützen. Aber auch bei anderen Themen decken sich die Interessen der Religiösen Rechten mit jenen von Donald Trump. Ein

Beispiel stellt hier das im Februar 2017 von der Regierung erlassene Einreiseverbot für Menschen aus verschiedenen muslimischen Ländern dar. Während diese Maßnahme, die in der Folge ein Fall für die amerikanischen Gerichte wurde, landesweit auf viel Kritik stieß, zeigte sich die Religiöse Rechte mit dieser Verordnung durchaus zufrieden (vgl. Bruinius 2017). 76 Prozent der weißen Evangelikalen gaben bei Umfragen an, diese Einreisebeschränkungen zu befürworten (gegenüber rund 40 Prozent in der gesamten Bevölkerung) (vgl. Bruinius 2017). Führer der Bewegung argumentierten dabei nicht nur mit einer Abwehrmaßnahme gegen die Einreise von Islamisten und internationalen Terroristen, sondern vor allem auch mit der Angst vor muslimischer Einwanderung und dem Entstehen einer muslimischen Parallelgesellschaft, inklusive der Einführung des Sharia-Rechts in den USA. Dieses wäre für die Religiöse Rechte nicht mit den jüdisch-christlichen Wurzeln der amerikanischen Nation vereinbar. Trumps rigoreses Vorgehen bei der Ausweisung von illegal im Land lebenden Menschen, vor allem aus Lateinamerika, erfährt in Kreisen der Religiösen Rechten ebenfalls großen Zuspruch. Dabei scheint selbst die Abschiebung von seit Jahrzehnten in den USA lebenden Eltern ohne ihre Kinder, die in den USA geboren wurden und amerikanische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sind, keine moralischen Bedenken bei der Mehrheit der christlichen Anhängerinnen und Anhänger der Bewegung auszulösen. In Trump haben sie den idealen Partner gefunden, dem die Wirkungen seiner Handlungen im Wesentlichen gleichgültig sind. Er muss dazu nicht ein gläubiger Christ sein, sondern nur jemand, der ihre Forderungen durchsetzt ohne diese zu hinterfragen.

Die Wahl von Trump, die Reaktionen darauf und der scharfe Ton, der derzeit die Debatten rund um Religion und Politik in den USA beherrscht, weisen darauf hin, dass die Religiöse Rechte nach wie vor von Führern dominiert wird, die sich ganz klar am rechten Spektrum des politischen Systems angesiedelt fühlen. Obwohl einige dieser „alten Riege“, u.a. Jerry Falwell und Paul Weyrich, im letzten Jahrzehnt verstorben sind und junge Vertreterinnen und Vertreter sich durchaus in einigen Themen und Handlungsweisen eher wieder in die politische Mitte bewegen, lässt sich noch nicht erkennen, ob diese sich in naher Zukunft oder überhaupt durchsetzen werden. Auch die Beziehungen zur republikanischen Partei scheinen nach wie vor dieselben zu sein wie seit den 1990er-Jahren: ein Wechselspiel zwischen gegenseitiger Unterstützung, Enttäuschungen, dem Ruf der Partei nach Wählermobilisierung durch die Bewegung, einem Buhlen um Wählerstimmen und neue Versprechungen, die wiederum enttäuscht werden.

Es wird nun an der Trump-Administration – und hier vor allem am Vizepräsidenten – und der Parteiführung im Kongress, allen voran Mitch McConnell, liegen,

das Verhältnis zur „alten“ und zur „neuen“ Religiösen Rechten zu gestalten und diese für die nächsten Wahlen 2018 und 2020 für sich zu gewinnen. Ohne die religiöse Wählerbasis wird es aufgrund der niedrigen Umfragewerte für Trump und die republikanische Führungsspitze schlecht aussehen. Ein Sieg der Demokraten zumindest im Abgeordnetenhaus bei den Zwischenwahlen 2018 scheint aus heutiger Sicht durchaus realistisch. Dies zeigte sich u.a. deutlich bei der U.S. Senatswahl für einen Nachfolger des zum Justizminister ernannten Jeff Sessions aus dem konservativen Bundesstaat Alabama im Dezember 2017. Der frühere, erzkonservative Richter am Obersten Gerichtshof von Alabama und Held der Religiösen Rechten, Roy Moore, unterlag seinem demokratischen Herausforderer Doug Jones trotz intensiver Mobilisierung durch die republikanische Partei, der Religiösen Rechten und Donald Trump. Es waren vor allem Wählerstimmen der afroamerikanischen Frauen in Alabama, die Moore diese unerwartete Niederlage zugefügt, und Doug Jones zum ersten Demokratischen Senator in Alabama seit 1992 gewählt haben.

## **6. Der Status Quo in den USA: Eine gefährliche Mischung aus Nationalismus, Patriotismus, Rassismus, Populismus und Religiosität**

Die Wahl von Barack Obama 2008 und der Hass, der ihm nach seinem Wahlsieg von vielen Seiten entgegenschlug, haben gezeigt, dass trotz Bürgerrechtsbewegung der 1960er-Jahre die Rassenfrage in den USA noch immer nicht gelöst ist und dass rassistische Ressentiments heute noch innerhalb der amerikanischen Gesellschaft schwelen. Die Polemiken rund um die Demontage von Monumenten aus der Zeit der Konföderation sowie die Ereignisse vom August 2017 in Charlottesville, Virginia, wo bei einem Aufmarsch von Neonazigruppen, *White Supremacists* und anderen Gruppierungen der *Alt-Right*, Hassbotschaften skandiert und eine junge Frau von einem Fundamentalisten niedergefahren und weitere schwerverletzt wurden, zeigen sehr deutlich, dass diese Konflikte nun verstärkt aufbrechen. Das *Southern Poverty Law Center (SPLC)* beobachtet dies bereits seit einiger Zeit und stellte fest, dass nicht nur die Wiederwahl von Obama zum Präsidenten die Stimmung aufgeheizt hatte, sondern vor allem auch der Verlust der numerischen Mehrheit der weißen Bevölkerungsgruppe im Land. Dies habe zu einem explosionsartigen Anwachsen der radikalen Rechten geführt. Die Anzahl der sogenannten *Hate Groups* stieg in den vergangenen Jahren auf über 1.000 an, jener von „patriotischen Anti-Regierungsgruppierungen“ stieg von 149 im Jahr 2008 auf 1.274 im Jahr 2012 (Potok 2012). Dieser Anstieg von radikalen Gruppierungen ging einher mit vermehrten Angriffen

auf Afroamerikanerinnen und Afroamerikaner sowie Mitglieder der *Black Lives Matter*-Bewegung, die sich im Zuge der zahlreichen gewalttätigen Übergriffe der Polizei auf junge schwarze Männer gebildet hatte, sowie mit einer steigenden Anzahl an antisemitischen Anschlägen und Bombendrohungen gegen bzw. auf jüdische Gemeindezentren, Schulen und Friedhöfe. Auch Anschläge auf muslimische Einrichtungen haben einen neuen Höhepunkt in den USA erreicht. Dies hat sich seit der Wahl von Donald Trump 2016 noch einmal verstärkt.

Wie passt die Religiöse Rechte in dieses Bild? Die Bewegung hat einige Gemeinsamkeiten mit anderen radikalen Gruppierungen, darunter die Betonung von traditionellen und „christlichen“ Werten wie Glaube, Familie, Ehe etc., das Hochhalten der Nation und des amerikanischen Patriotismus, ganz im Sinne der amerikanischen Zivilreligion und darüber hinaus sowie eine xenophobe Grundeinstellung (wobei diese nicht bei allen Mitgliedern der Religiösen Rechten vorhanden ist). Sowohl konservative Weiße, die sich nach der gesetzlichen Auflösung der Rassentrennung in den 1960er-Jahren aus den Städten in die Vorstädte zurückgezogen hatten, als auch Mitglieder der Religiösen Rechten siedeln sich heute gern in den Vorstädten (*Suburbs*) und im exurbanen Raum an, wo sie die Nachbarschaft zu ihresgleichen suchen. Nicht selten decken sich vor allem im ländlichen Raum der Südstaaten und des Mittleren Westens die Anhängerinnen und Anhänger der Religiösen Rechten mit den rechten Rassisten. Die mediale Präsenz von religiösen, sozio-moralischen und außenpolitischen Themen in Zusammenhang mit dem internationalen Terrorismus oder dem Islamismus, u.a. verbreitet von TV-Sendern wie *Fox News* oder via Internet, haben dazu geführt, dass radikale Anschauungen auch für nicht fundamentalistisch eingestellte Menschen salonfähig und zum Mainstream geworden sind. Damit unterliegen nicht nur Gruppen der Religiösen Rechten und der radikalen Rechten einem unbestreitbaren Populismus, der während des Wahlkampfes von Donald Trump ganz offen in den Medien zu erkennen war, sondern auch ein großer Teil der bis dahin eher unpolitischen amerikanischen Gesellschaft. Viele Bürgerinnen und Bürger sehen im Washingtoner Establishment einen Feind, den es gilt loszuwerden, der ihre Interessen nicht vertritt und der für die Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2007–2008 verantwortlich gemacht wird. Man will mit der alten Machtstruktur im Land brechen, die in den Augen vieler, Schuld an der sich weiter öffnenden sozialen Schere trägt. Trump und sein von Populismus geprägter Wahlkampf kamen in diesem Klima der Unsicherheit, der Angst und Unzufriedenheit gerade recht.

Die Religiöse Rechte kann selbst in einigen Teilen als populistische Gruppierung angesehen werden. Während sich die Religiöse Rechte der 1970er und 1980er-Jahre sehr zurückhaltend mit Allianzen nicht nur gegenüber anderen Religionsgemeinschaften

ten (Juden, Orthodoxe Katholiken, etc.), sondern auch gegenüber anderen politischen Gruppierungen verhielt, hat sich die Bewegung spätestens seit dem Ende der 1990er-Jahre geöffnet. Das geht teilweise soweit, dass sie sich mit der extremen Gruppierung der *Reconstructionists*, den *Dominionists* und anderen fundamentalistischen Gruppierungen verbündet, um gemeinsame Interessen durchzusetzen. Dies ist bei den verschiedenen Veranstaltungen der Bewegung erkennbar, wo immer radikalere Rednerinnen und Redner eingeladen werden. Donald Trump hat dieses Klima weiter aufgeheizt, indem er sich deren Wählerstimmen gesichert hat. Nachdem er nun im Weißen Haus sitzt, erhoffen sich diese natürlich alle im Gegenzug seine Unterstützung. Die Chancen der Religiösen Rechten stehen dabei nicht schlecht. Zum einen hat Trump weitere Gesetzesvorlagen angekündigt, die er im Kongress einbringen möchte, darunter einen Finanzierungsstopp für *Planned Parenthood*, die Wiedereinbringung des *First Amendment Defense Acts* und andere. Mit der Unterstützung von Pence, der ganz hinter dieser Agenda steht, ist es durchaus realistisch, dies in Zusammenarbeit mit einem republikanisch-dominierten Kongress auch durchzubringen. Trump wird vermutlich immer dann einen Schritt auf die Bewegung zugehen, wenn er selbst wieder im politischen Kreuzfeuer steht und eine mediale Ablenkung benötigt. Zum anderen hat der Präsident im Wahlkampf – wie erwähnt – versprochen, Richterinnen und Richter zu ernennen, die auf eine Zurücknahme von *Roe v. Wade* hinarbeiten würden. Mit der ersten Nominierung von Neil Gorsuch hat er einen Teil des Versprechens bereits eingehalten. Weitere Nominierungen könnten folgen und durchaus eine Neuausrichtung in einigen zentralen Themenbereichen der Religiösen Rechten und die Aufhebung wichtiger Gerichtsurteile zur Folge haben, so z. B. in der Abtreibungspolitik, bei der Anerkennung der gleichgeschlechtlichen Ehe und Streifragen zur Trennung von Staat und Kirche, wie z. B. den Bildungsgutscheinen. Dies wäre ein riesiger und längerfristiger Erfolg für die Religiöse Rechte. Donald Trump würde damit unzweifelhaft zur „Ikone“ der Bewegung aufsteigen. Ein konservativer Oberster Gerichtshof, der *Roe v. Wade* aufheben würde, ist das ultimative Ziel der Bewegung, für das sie seit den 1970er-Jahren kämpfen und das weit wichtiger für sie ist als irgendein politisches Amt zu beeinflussen. Die Chancen hierfür stehen so gut wie nie zuvor: nur eine weitere Nominierung noch während der Ära Trump könnte die Politik der USA für die nächsten 40 Jahre stark beeinflussen. Neben dem *Supreme Court* kommt aber auch den Bundes- und Berufungsgerichten eine wichtige Rolle zu. Hier hat Trump bereits sehr gute Arbeit für die Religiöse Rechte geleistet, indem er sofort nach Amtsantritt begann, freie Richterstellen mit jungen konservativen Richterinnen und Richtern zu besetzen. Bis November 2017 hat Trump bereits 18 solche Berufungsrichterinnen und Berufungsrichter ernannt. 14 davon sind Männer und 16 weißer Hautfarbe (Savage 2017).

Die Anhängerinnen und Anhänger der Religiösen Rechten sehen ihre Freiheit, ihre Werte und ihre Lebensweise seit den 1970er-Jahren bedroht. Ihre Enttäuschung nach der Wiederwahl von George W. Bush sowie nach acht Jahren demokratischer Macht im Weißen Haus unter Barack Obama haben zu neuer Euphorie während des Wahlkampfs von Donald Trump geführt. Sein Sieg hat den Anhängerinnen und Anhängern der Bewegung Mut und Hoffnung gemacht, dass sie der Präsident in ihrem „Kulturkampf“ unterstützen wird. Die Sehnsucht der traditionellen religiösen Wählerinnen und Wähler nach den „alten“ Werten der 1950er-Jahre deckt sich heute zunehmend mit den Wünschen nach einer neuen „großen amerikanischen Nation“ und einem neuen Patriotismus, die vor allem die ärmeren Weißen in den USA hegen. Ferner stellten die weißen Christen bei den Wahlen von 2016 erstmals nicht mehr die demographische Mehrheit dar (43 Prozent gegenüber 54 Prozent noch im Jahr 2008) (vgl. Jones 2016) und fühlten sich auch dadurch von einer „neuen Mehrheit“ bedroht. Da sich die Anhängerinnen und Anhänger der Religiösen Rechten mit den Sympathisanten anderer radikaler Gruppierungen teilweise überlappen bzw. decken, kommt es zur Verschmelzung von Religion, Patriotismus und Nationalismus. Hinzu kommt noch der von den Politikern angestachelte und von den Medien transportierte Populismus. Dabei wird mit den Zukunftsängsten und der Verunsicherung der Bevölkerung gespielt und versucht, diese für politische Ziele zu missbrauchen. Es scheint fast so, als wäre es mit der Wahl Trumps plötzlich öffentlich erlaubt, gegen Muslime, Juden, Frauen, Homosexuelle und Ausländer zu schimpfen und zu agitieren. Denn wenn der amerikanische Präsident dies selbst zu jeder Tages- und Nachtzeit via soziale Medien betreibt, so scheinen alle Schranken für andere auch zu fallen – und Neonaziaufmärsche mit Fackelzügen und Hakenkreuzfahnen gehören seit kurzem dazu und werden vom Präsidenten selbst nicht vehement verurteilt. Alle Versuche von Gegenbewegungen, nicht-konformen Medien und politischen Gegnern sich dieser Entwicklung entgegenzustellen, scheitern zumeist am Vorwurf, es handle sich dabei um *Fake News*. Diesem postfaktischen Medien- und Gesellschaftssystem ist kaum beizukommen.

Die Religiöse Rechte spielt zwar nur eine untergeordnete Rolle in diesem Spiel, trägt aber ihrerseits zu diesem Klima in den USA bei. Sie thematisiert immer wieder einen „Niedergang der westlichen Kultur“ und versucht dadurch ihrerseits Ängste zu schüren. Gleichzeitig geht sie aber auch auf die Ängste der Menschen ein, die sich dadurch ernstgenommen fühlen. Für externe Beobachterinnen und Beobachter stellt die Wahl des Milliardärs Trump durch eine vorwiegend weiße, bildungsferne, ärmere, männliche Arbeiterklasse (in den Medien vielfach auch als „*Angry White Men*“ bezeichnet), die sich in erster Linie gegen das ihnen verhasste Establishment

auflehnen will und sich vor allem wirtschaftliche Absicherung wünscht, eine Kuriosität dar. Wählerinnen und Wähler ohne Collegeabschluss stimmten 2016 landesweit zu 58 Prozent für Trump. Schränkt man dies auf die weiße Arbeiterklasse ein, so waren es 66 Prozent (2012 waren es 44 Prozent, die für den republikanischen Kandidaten stimmten). „They are angry and scared that they are losing ground to the privileged, college-educated elites of coastal America and free traders“, analysiert Chidanand Rajghatta in einem Artikel in der *Economic Times* (Rajghatta 2016).

Warum wählen diese Wählerschichten einen gegen ihre Interessen agierenden Wirtschaftsmogul, der absolut nichts von ihrem Leben und ihren Alltagsproblemen weiß, der den Reichen im Land Steuererleichterungen verspricht und rund 22 Millionen Amerikanerinnen und Amerikanern die erst vor kurzem ermöglichte Gesundheitsversicherung streitig macht? Eine mögliche Antwort auf diese Frage liegt in der Verschmelzung von Nationalismus, Rassismus, Religiosität und Populismus, die Trump bereits im Wahlkampf verkörperte. Insofern ist dies im Grunde eine Weiterentwicklung von dem, was Thomas Frank in seinem Buch „Was ist mit Kansas los?“ beschrieben hat: Ärmere konservative Christen in Kansas (oder sonst irgendwo in den USA) wählen jene Republikaner, die sich gegen die Abtreibung und gleichgeschlechtliche Partnerschaften aussprechen, gegen die Unterstützung der Stammzellenforschung sind und das gemeinsame Schulgebet wieder einführen wollen – unabhängig davon, ob diese Politikerinnen und Politiker Entscheidungen gegen das wirtschaftliche Interesse ihrer Wählerinnen und Wähler treffen (vgl. Frank 2005). „Poor conservative Christians vote their values, not their economic interests, and are willing to do so even when it impoverishes them. (...) Values are central to American society and voters may vote their values more than their material interests.“ (Baker 2009, 98). Dabei reduzierten sich diese „Werte“ für den Großteil der Anhängerinnen und Anhänger der Religiösen Rechten nun mehr auf die Themen Abtreibung und Homosexualität. Viele religiöse Wählerinnen und Wähler sowie Anhängerinnen und Anhänger der Religiösen Rechten stimmten nicht aus religiösen Gründen für Trump, sondern weil er in seinem Wahlkampf Dinge angesprochen und versprochen hatte, die ihnen wichtig sind: Schutz der Religionsfreiheit, einen Isolationismus, der Amerika voranstellt, eine Ablehnung des Nukleardeals mit dem Iran, eine Unterstützung Israels, eine Restauration des konservativen, weißen, christlichen Amerikas und vor allem ein Hochhalten ihrer Traditionen und Wertvorstellungen. Dies wurde ihnen mit den rhetorischen Mitteln eines rechten Populismus vermittelt, wie er derzeit auch in Europa typisch ist und der eine anti-elitäre Rhetorik, ein Liebäugeln mit Verschwörungstheorien, eine apokalyptische Sichtweise der „westlichen“ Kultur und ein gewisses Ausmaß an autoritärem Verhalten aufweist. Die Intensität



der Emotionen, die mit der Wahl von Donald Trump zutage getreten ist, ist erschreckend und hat viele Politikexperten und -expertinnen überrascht. Die Polarisierung ist in den USA überall zu spüren: in den Familien, den Kirchen, Schulen, im privaten und im öffentlichen Leben. Seit einiger Zeit brechen sie auch auf der Straße offen aus, wie die erschreckenden Vorkommnisse in Charlottesville, Virginia, am 12. August 2017 gezeigt haben.

Diese zunehmende Polarisierung in den USA wird auch von zahlreichen Studien belegt. Seit den späten 1970er-Jahren driftete die amerikanische Gesellschaft in ihren Ansichten zu sozio-moralischen Fragen zusehends auseinander. Seit rund 20 Jahren klafft diese Kluft auch im politischen Bereich verstärkt auf. Die Ansichten der Anhängerinnen und Anhänger der beiden dominierenden Parteien liegen in vielen wichtigen Politikfeldern immer weiter auseinander, von der Sozialpolitik über die Wirtschaftspolitik bis hin zur Außenpolitik (Abramowitz/Bishop 2007, A17). Insofern mag die These von den „Zwei Nationen“, wie sie die Neokonservativen während der Clinton-Jahre formuliert hatten durchaus zutreffen (vgl. Leggewie 2004). Ein gemeinsames Diskutieren und Politisieren – auch wenn man anderer Meinung ist – scheint in den USA heute nicht mehr so einfach möglich zu sein. Viele tauschen sich nicht mehr über ihre politischen Ansichten aus oder wechseln sogar ihren Freundeskreis und treffen sich nur mehr mit Menschen mit gleichen politischen Einstellungen. Die Ressentiments gegenüber Andersdenkenden sind überall zu spüren und spalten Familien und Freunde wie noch nie zuvor. Die Politikerinnen und Politiker in Washington agieren ebenso: parteiübergreifender Konsens ist nicht mehr möglich, der Fokus liegt eindeutig auf Obstruktionspolitik, je nachdem wer gerade die Mehrheit im Kongress hält. Republikanische Führer wie Ryan oder McConnell zeigten während der Obama-Administration deutlich, dass sie keinerlei Interesse an einer Zusammenarbeit mit den Demokraten hegten. Es kommt fast zu einem Stillstand im Gesetzgebungsprozess des Kongresses und in den Parlamenten der Bundesstaaten. Diese Polarisierung umfasst demnach sowohl die Wählerinnen und Wähler als auch die von ihnen gewählten Volksvertreterinnen und Volksvertreter bzw. die politischen Eliten:

*„For the past three decades, the major parties and the electorate have grown more divided – in what they think, where they live and how they vote. It may be comforting to believe our problems could be solved if only those vile politicians in Washington would learn to get along. The source of the country’s division, however, is nestled much closer to home.“*  
(Abramowitz/Bishop 2007, A17)



Trotzdem muss festgehalten werden, dass es nach wie vor eine große politische Mitte in den USA gibt, um die es in den letzten Jahrzehnten allerdings leiser geworden ist. Sie steht nicht im Zentrum der Medienberichterstattung, demonstriert nicht vor dem Obersten Gerichtshof oder marschiert nicht mit Fackeln durch die Kleinstädte. Diese Mitte müsste sich ihren Platz im politischen und öffentlichen Prozess wieder zurückerobern und ihn nicht den extremen Kräften auf beiden Seiten überlassen. Die Problematik der voranschreitenden politischen wie wirtschaftlichen Polarisierung (reiche *Upper-Middle-Class* vs. *Lower-Working-Class* bzw. *Working-Poor*) verstärken die Spaltung der amerikanischen Gesellschaft bzw. ist ursächlich für diese mitverantwortlich. Eine Antwort auf diese Herausforderungen hat man weder in den USA noch in Europa bislang gefunden, wo ähnliche Entwicklungen festgestellt werden können, die durchaus auf vergleichbare Ursachen zurückzuführen sind und ähnliche Ausformungen annehmen. In den USA scheint es so, als könne die Demokratische Partei derzeit auf nationaler Ebene im U.S. Kongress keine Alternative zur Politik von Trump anbieten. Der Wahlsieg von Doug Jones im Bundesstaat Alabama hat jedoch einen möglichen Ausweg für die Zwischenwahlen im Herbst 2018 aufgezeigt: wenn es den Demokraten gelingt, die Wählerstimmen der weißen Arbeiterklasse zurückzugewinnen und jene der Afroamerikanischen Bevölkerung auszubauen, haben sie Chancen. Trumps politisches Überleben, hingegen, wird nicht unwesentlich von der religiösen Wählerbasis abhängen – sofern es nicht doch aufgrund der Ermittlungen zu den Verstrickungen der Trump-Administration in der Russlandaffäre zu einem Amtsenthebungsverfahren kommt. Aber dann müsste auch Mike Pence mitangeklagt werden, um der Bewegung der Religiösen Rechten den seit 2016 erlangten politischen Einfluss wieder zu entziehen. Ein Präsident Pence im Weißen Haus wäre für die Bewegung allerdings noch wünschenswerter als es Trump bereits ist.

---

## Literaturverzeichnis

- Abramowitz, Alan/Bishop, Bill (2007), The Myth of the Middle, in: The Washington Post, 01.03.2007, A17
- Baker, Wayne E./Boudens, Connie J. (2009), Voting Your Values, in: Brint, Steven/Schroedel, Jean Reith (Hg.), *Evangelicals and Democracy in America*, New York: Russell Sage Foundation, 83-104
- BBC, Jeff Sessions, Trump's new attorney general dogged by controversy, in: BBC News, 02.03.2017, [www.bbc.com/news/world-us-canada-38030602](http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38030602), (14.04.2017)
- Bruinius, Harry (2017), Why Evangelicals are Trump's strongest travel-ban supporters, in: The Christian Science Monitor, 03.03.2017, [www.csmonitor.com/USA/Politics/2017/0303/Why-Evangelicals-are-Trump-s-strongest-travel-ban-supporters](http://www.csmonitor.com/USA/Politics/2017/0303/Why-Evangelicals-are-Trump-s-strongest-travel-ban-supporters) (05.03.2017)
- Coppins, McKay (2018), God's Plan for Mike Pence, in: The Atlantic, Jänner/Februar 2018, [www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/01/gods-plan-for-mike-pence/546569/](http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/01/gods-plan-for-mike-pence/546569/) (01.02.2018)
- Diamond, Dan (2017), Tom Price to halt taxpayer-funded travel on private jets, 23.09.2017, [www.politico.com/story/2017/09/23/tom-price-private-jet-travel-review-hhs-243057](http://www.politico.com/story/2017/09/23/tom-price-private-jet-travel-review-hhs-243057) (31.01.2018)
- Frank, Thomas (2005), *Was ist mit Kansas los?. Wie die Konservativen das Herz von Amerika eroberten*, Berlin: Berlin Verlag
- Gallup (2018), Presidential Approval Ratings – Donald Trump, <http://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx> (31.01.2018)
- Goldberg, Michelle (2017), Donald Trump, the Religious Right's Trojan Horse, in: The New York Times 27.01.2017, [www.nytimes.com/2017/01/27/opinion/sunday/donald-trump-the-religious-rights-trojan-horse.html](http://www.nytimes.com/2017/01/27/opinion/sunday/donald-trump-the-religious-rights-trojan-horse.html) (28.01.2017)
- Green, Emma (2017), Donald Trump Declares a Vision of Religious Nationalism, in: The Atlantic, 02.02.2017, Online-Edition (25.2.2017)
- Jones, Robert P (2016), Donald Trump and the Transformation of White Evangelicals, in: Time Magazine, 19.11.2016, <http://time.com/4577752/donald-trump-transformation-white-evangelicals/> (20.11.2016)
- Leggewie, Claus (2004), Two Nations – One President? Kulturelle Spaltung und religiöser Fundamentalismus in den USA vor den Wahlen, in: Internationale Politikanalyse, Politik Info, Oktober 2004
- Pew Research Center (2017), How the Faithful Voted. A preliminary 2016 Analysis, 09.11.2016, [www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/09/how-the-faithful-voted-a-preliminary-2016-analysis/](http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/09/how-the-faithful-voted-a-preliminary-2016-analysis/) (14.02.2017)
- Pollitt, Katha (2017), The Religious Right Helped Put Trump in Office – Now He owes Them Big, in: The Nation, 09.02.2017, [www.thenation.com/article/the-religious-right-helped-put-trump-in-office-now-he-owes-them-big/](http://www.thenation.com/article/the-religious-right-helped-put-trump-in-office-now-he-owes-them-big/) (24.02.2017)
- Potok, Mark (2012), For the Radical Right, Obama Victory Brings Fury and Fear, in: Southern Poverty Law Center, 07.11.2012, [www.splcenter.org/hatewatch/2012/11/07/radical-right-obama-victory-brings-fury-and-fear](http://www.splcenter.org/hatewatch/2012/11/07/radical-right-obama-victory-brings-fury-and-fear) (05.01.2017)
- Rajghatta, Chidanand (2016), Donald Trump's vote bank: Angry white males with no college degrees, in: The Economic Times (28.07.2016), <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/donald-trumps-vote-bank-angry-white-males-with-no-college-degrees/articleshow/53428529.cms> (04.02.2017)

- Savage, Charlie (2017), Trump Rapidly Reshaping the Judiciary. Here's How, in: The New York Times (11.11.2017), [www.nytimes.com/2017/11/11/us/politics/trump-judiciary-appeals-courts-conservatives.html](http://www.nytimes.com/2017/11/11/us/politics/trump-judiciary-appeals-courts-conservatives.html) (17.12.2017)
- Stack, Liam (2017), Ben Carson Refers to Slaves as 'Immigrants' in First Remarks to HUD staff, in: The New York Times, 06.03.2017, [www.nytimes.com/2017/03/06/us/politics/ben-carson-refers-to-slaves-as-immigrants-in-first-remarks-to-hud-staff.html](http://www.nytimes.com/2017/03/06/us/politics/ben-carson-refers-to-slaves-as-immigrants-in-first-remarks-to-hud-staff.html) (08.03.2017)
- Stan, Adele (2017), Promised Land: Under Trump, the religious right is back, big league, and stronger than ever, in: The Salon (05.02.2017), [www.salon.com/2017/02/05/promised-land-under-trump-the-religious-right-is-back-big-league-and-stronger-than-ever\\_partner/](http://www.salon.com/2017/02/05/promised-land-under-trump-the-religious-right-is-back-big-league-and-stronger-than-ever_partner/) (08.02.2017)
- The Hill (2018), Full Speech: Addressing March for Life, Trump touts gains in anti-abortion policy, 19.01.2018, <http://thehill.com/opinion/white-house/369761-full-speech-addressing-march-for-life-trump-touts-advances-in-anti> (31.01.2018)
- The Washington Post (2017), Conway Speaks at the March For Life, in: The Washington Post, 27.01. 2017, [www.washingtonpost.com/video/national/conway-speaks-at-the-march-for-life/2017/01/27/119d10d6-e4b6-11e6-a419-eefe8eff0835\\_video.html](http://www.washingtonpost.com/video/national/conway-speaks-at-the-march-for-life/2017/01/27/119d10d6-e4b6-11e6-a419-eefe8eff0835_video.html) (02.03.2017)
- Wilson, Jason (2016), Without the Christian Right, There'd Be No President Trump. What Do They Want in Exchange?, in: Altnet, 18.12.2016, [www.altnet.org/election-2016/christian-right-donald-trump](http://www.altnet.org/election-2016/christian-right-donald-trump) (27.02.2017)



Jörg Becker

## Drei Romane über Journalismus und Geld

### Three Novels about Journalism and Money

**Abstract** In his comedy “Die Journalisten” (The Journalists) of 1852, the German writer and journalist Gustav Freytag makes fun of local journalism in a small German town. With fun and wit he addresses the theme of journalism as a commodity sold just according to political principles of opportunism, up to and including the sale of the local newspaper to the political opponents. Journalism for sale is also a theme in the 1891 novel “L’Argent” (Money) by the French novelist and journalist Émile Zola, where it is treated as a decidedly serious problem. In Zola’s novel the entanglement of journalism and money is more intense than in Gustav Freytag’s play; newspapers are even traded on the stock-exchange as economic ventures. A third comparison is with the 1977 novel “La tía Julia y el escribidor” (Aunt Julia and the Scriptwriter) by the Peruvian novelist and journalist Mario Vargas Llosa. Here too, in a work from the radionovela genre, the theme is not only journalism, but also money, advertising agencies and radio surveys. In addition to a comparison of the three literary works, the author classifies the debate about money and journalism in current communication theory discussions.

## 1. Empirie: Drei Romane

### 1.1 Das 19. Jahrhundert: deutsche Schriftsteller und Journalisten

Johann Wolfgang von Goethe war bei seinem Freund Herzog Carl August von Sachsen-Weimar nicht nur Hofpoet, sondern auch dessen Kriegsminister. Und als Journalist (vgl. Wohlleben 1981) und Kriegsberichterstatter beschreibt er 1822 unter dem Titel „Kampagne in Frankreich 1792“ den Feldzug deutscher Fürsten gegen das jakobinische Frankreich. Und ebenfalls als Journalist und Kriegsreporter arbeitete einer der wichtigsten deutschen Romanciers des 19. Jahrhunderts. Es ist Theodor Fontane mit seinen bekannten Bestsellerromanen „Frau Jenny Treibel“, „Effi Briest“ und „Der Stechlin“, der gute fünfzig Jahre nach Goethe ebenfalls kriegerisch nach Frankreich zieht (vgl. Krings 2008). In den Jahren 1873 bis 1876 bringt er unter dem Titel „Der Krieg gegen Frankreich 1870–1871“ drei Bände voller eigener Erinnerungen an diesen deutschen Aggressionskrieg gegen Frankreich zu Papier. Bemerkenswert ist in dieser Hinsicht auch Fontanes Kriegsgedicht „Das Trauerspiel in Afghanistan“ von 1858. Fontanes Ballade endete im Übrigen ähnlich wie die gegenwärtigen westlichen Militärinterventionen. „Die hören sollen, sie hören nicht mehr, vernichtet ist das ganze Heer, mit dreizehntausend der Zug begann, einer kam heim aus Afghanistan.“

Die Geburt des Journalismus aus der Schriftstellerei: Das galt im Deutschland des 19. Jahrhunderts auch für die folgenden Doppelbegabungen: Für den Dramatiker Heinrich Kleist als Herausgeber der „Berliner Abendblätter“, für den Dichter Ludwig Börne und seine radikal-demokratischen Essays, den Dichter Heinrich Heine als Auslandskorrespondenten der „Augsburger Allgemeine Zeitung“, den Dichter Karl Gutzkow mit seinen Feuilletons in der Frankfurter Zeitung „Phönix“ oder den Dramatiker Georg Büchner und seinen „Hessischen Landboten“ (vgl. Pöttker/Stanko 2016). Und genau in dieser Doppeltradition stand auch der Schriftsteller Gustav Freytag, der die letzten Jahre seines langen Lebens in Wiesbaden nur noch als Journalist arbeitete.

### 1.2 Gustav Freytags Lustspiel „Die Journalisten“ (1852)

Als der Schriftsteller Gustav Freytag 1852 sein Lustspiel „Die Journalisten“ (vgl. Droscher 1919; Mehring 1948) auf die Theaterbühne brachte, war in Europa die politische Reaktion bereits wieder voll auf dem Vormarsch. Die großen und andauernden Kämpfe um Pressezensur und Pressefreiheit waren bereits geschlagen. Zwar

war die Pressefreiheit in der Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 garantiert worden, doch sah die Realität, besonders in den beiden deutschen Großstaaten Preußen und Österreich, anders aus. Und außerdem war die Pressefreiheit 1854 durch neue Gesetze wieder erheblich eingeschränkt worden. Nun konnten Druckschriften, Zeitschriften, Zeitungen, Flugschriften oder bildliche Darstellungen nur noch unter zwei Bedingungen erscheinen. Der Verleger musste eine staatliche Lizenz für seine Gewerbe beantragen, und vor jeder Publikation musste er den Behörden ein Exemplar seiner Druckschrift zur Verfügung stellen.

Das Thema Presse war damals eines der politisch heißesten und umstrittensten Themen. Freytag, der ja selbst nicht nur Romanautor, sondern auch Journalist war, wusste das natürlich allzu gut. Er tat bei diesem Thema gut daran, es in Form einer Posse und einer Klamotte zu veröffentlichen, denn ein romantischer Realismus wie bei seinem etwa zwanzig Jahre älteren Dichterkollegen Heinrich Heine oder ein sozialkritischer Naturalismus wie bei dem etwa zwanzig Jahre jüngeren französischen Kollegen Émile Zola hätte ihn seinen Job, seine Reputation und seine Tantiemen gekostet. Eingekleidet in die Form eines vieraktigen Lustspiels geht es in seinen „Die Journalisten“ höchst ironisch vor allem um zwei Liebesbeziehungen. Jeweils zwei schöne Frauen kämpfen um ihre jeweiligen Liebhaber, die sie zunächst aus Standesgründen nicht bekommen können. Zum Schluss gibt es ein großes happy end und beide Pärchen sind glücklich. Vom literarischen Genre her gleicht Freytags Theaterposse einer Opera *buffa* (Mozart, Rossini, Donizetti, Verdi, Offenbach) mit Verwechslungen, Versteckspielen und Lächerlichkeiten.

Im Hintergrund dieses Theaterstücks steht die politische Konkurrenz von zwei Lokalzeitungen im Wahlkampf einer deutschen Kleinstadt. Die liberale Zeitung heißt „Union“, die konservative „Coriolan“. Und mit genau diesem großen Namen „Coriolan“ treibt Freytag sein ironisches Spiel. Ein römischer Held noch bei Shakespeare und 45 Jahre nach Beethovens gleichnamiger Ouvertüre konfrontiert Freytag seine Zeitung „Coriolan“ mit deutschem Spießbürgertum in einer Kleinstadt, mit politischer Korruption, mit Geld und mit Machtgelüste abgehalfterter alter Männer. Nach der politisch unruhigen Epoche des Vormärz und nach Heines heftigen Attacken gegen die idealistische deutsche Klassik konnte auch ein Gustav Freytag im „freien Geist deutscher Nation“ nur noch spöttisch Tugenden und Vernunft erblicken. Nein, auch für ihn waren solche Werte hohl geworden und das Gegenteil von mutiger Praxis (vgl. Freytag 2010, 61). Und selbstverständlich ist auch der Name der anderen Zeitung, nämlich „Union“, also Einheit, ironisch gemeint, war es doch das Dilemma der Deutschen Verfassung von 1848, dass es eben nicht zu einer Einheit aller deutschen Kleinstaaten gekommen war.

Bei Gustav Freytag kommt besonders die liberale Zeitung „Union“ nicht gut weg. Was im Vormärz einst der kämpferische Geist eines fortschrittlichen Liberalismus war, ist 1852 zu einer Zeitung „mit schlechtem Geist und Übermut“ (Freytag 2010, 58) verkommen. Und aus einem früher wohl kämpferischen Journalisten dieser Zeitung macht Freytag einen sinnenfrohen Bohemien, einen „Exzentriker“ mit „unregelmäßigem“ Lebenswandel, einen „Schuldenmacher“, der „ziemlich frei, sehr wild, sittenlos und unwürdig“ lebt (Freytag 2010, 14, 16, 17, 24).

Generell hat Freytag kein gutes Bild vom Journalismus. Da sagt eine Protagonistin „Eine Zeitung verdirbt den Charakter“, spricht vom „bösen Geist Journalismus“, da sind Journalisten „flüchtige, unruhige und zerstreute“ Menschen und da ist es normal, wenn Journalisten nur, nach dem Honorar schielend, von einer Zeitungsredaktion in eine andere wechseln wollen. Als normal gilt es auch, dass politisch gehässige Attacken unter Pseudonym veröffentlicht werden, dass zwar jeder über den Journalismus klagt, ihn aber gleichzeitig für sich selber instrumentalisieren will und dass der Beruf Zeitungsschreiber als ernstes Ehehindernis gilt (Freytag 2010, 35, 59, 62, 81).

Dass Journalisten moralisch unerträgliche Opportunisten sind, offenbart sich in diesem Bekenntnis eines Journalisten der Zeitung „Coriolan“: „Ich habe bei [meinem Redakteur] gelernt, in allen Richtungen zu schreiben. Ich habe geschrieben links und wieder rechts. Ich kann schreiben nach jeder Richtung“ (Freytag 2010, 39). Oder: „Erfinde Deine eigenen Geschichten, wozu bist Du Journalist“ (Freytag 2010, 18). Schmocks Präzisierung seines Opportunismus „Ich habe bei Blumenberg gelernt, in alle Richtungen zu schreiben“ wurde gegen Ende des 19. Jahrhunderts bei einigen Inszenierungen weggelassen, denn sonst wäre die opportunistische Charakterlosigkeit eines jüdischen Journalisten als Gehorsam gegenüber einer Anordnung seines deutsch-arischen Chefs erschienen (vgl. Zur Mühlen 2016, 121). Auf journalistischen Opportunismus wird noch genauso zurück zu kommen sein wie auf den folgenden Satz: „Es ist jetzt Mode, dass alles angenehm sein soll für die Leser“ (Freytag 2010, 79).

Dem antisemitischen Geist des 19. Jahrhunderts voll verpflichtet, ist der größte opportunistische Journalist in Gustav Freytags Theaterstück ein deutscher Jude. In der Zeitung „Coriolan“ steht er ganz unten in der Hierarchie, sein liberaler Chef behandelt ihn wie Dreck, will ihn nicht in seiner Nähe haben, nennt ihn Dritten gegenüber „ordinär“, „hasst“ und „verachtet“ ihn (Freytag 2010, 10 und 38). Dieser Jude spricht kein korrektes Hochdeutsch und antwortet auf eine Frage mit dem als „typisch jüdisch“ angesehenen Charakteristikum von Gegenfragen. In der Figurenkonstellation des Stückes stellt er die böse Welt schlechthin dar. Seine Sicht auf den



Journalistenberuf ist zynisch und von (vermeintlich typisch jüdischer) Geldgier geprägt: „Mein Unglück ist nur, ich stecke in einem schlechten Geschäft. Ich muss achten, dass ich aus der Literatur herauskomme“ (Freytag 2010, 79).

Dieser Journalist des „Coriolan“, der ohne irgendeine eigene Gesinnung mal links, mal rechts schreibt, heißt mit Nachnamen Schmock. Und der Name Schmock stand in der deutschen Sprache seit Freytags Lustspiel lange stellvertretend für einen opportunistischen Journalisten, der jede Meinung vertritt, Hauptsache, man bezahlt ihn gut dafür. Er war lange Zeit das Gegenteil zu einem der Wahrheit und Objektivität verpflichteten Journalisten, er war der gesinnungslose Lump, der Schmierfink und der Schreiberling. Noch 1902 gab Wolfgang Madjera in seinem Schauspiel „Helden der Feder“ einem miesen Journalisten namens Schmock den Beinamen „charakterloser Schmierant“ (vgl. Madjera 1902, 31–32). Nicht unähnlich dem Schmock ist in Gustav Freytags Bestsellerroman „Soll und Haben“ von 1855 die Figur des jüdischen Kaufmanns Veitel Itzig, der dort im manichäischen Gegensatz zum tugendhaften deutschen Kaufmann Anton Wohlfahrth steht.

Ein opportunistischer jüdischer Journalist wie Schmock bildete 1852 den Auftakt zu dem, was im deutschen Faschismus ab 1933 regierungsoffizielle Systemlogik wurde, nämlich journalistischer Antisemitismus und NS-Hetze gegen die jüdische Medienunternehmen. Bereits 1923/24 hatte Adolf Hitler in „Mein Kampf“ davon gesprochen, dass die Presse eine „Waffe im Dienste des Judentums“ [sei]. In ihren Besitz setzt er sich mit aller Zähigkeit und Geschicklichkeit“ (Hitler 1933, 345). In der NS-Zeit gab es dann Anfang der vierziger Jahre anti-semitische Sätze etwa einer jungen Journalistin wie Elisabeth Noelle (vgl. Becker 2013) oder antisemitische Hasstiraden gegen jüdische Presseunternehmen durch einen promovierten Juristen wie Hans Theodor Froehlich, der 1940 im NS-Propagandaministerium Ansprechpartner für Elisabeth Noelles Dissertation war. Unter seinem Pseudonym Theodor von Bipen hatte er 1943 in einem fast sechzig Seiten langen Aufsatz über „Presse und Judentum“ in den USA schlimme antisemitische Polemiken veröffentlicht. So nannte er beispielsweise den Journalisten Walter Winchell einen der „übelsten Vertreter der jüdischen Journaille“, warf ihm „schleimige Zweideutigkeit“ vor, sprach von der „personellen Durchsetzung [der amerikanischen Presse] mit Juden“ und nannte New York „die größte Judenstadt der Welt, [in der] die Zeitungsverlage völlig vom guten Willen und der Mitarbeit ihrer jüdischen Zeitungsverkäufer abhängig“ sind (Bipen 1943, 320, 321, 325, 363).

### 1.3 Gesellschaft und Literatur unter Napoleon III. in Frankreich

Wie in Deutschland so saß auch in Frankreich nach den revolutionären Umbrüchen zu Anfang dann in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die politische Reaktion wieder fest im Sattel. Die innenpolitische Repression in Frankreich korrespondierte unter Napoleon III. mit imperialen Abenteuern im Ausland (sardinischer Krieg, Krimkrieg, frz. Truppen in Mexiko). Gleichzeitig war diese zweite Jahrhunderthälfte auch in Frankreich mit einem enormen, steilen und immer dynamischer werdenden Anstieg der Entfaltung der Produktivkräfte verbunden. Eisenbahn und Telegraph wurden zum Symbol eines nicht enden wollenden technischen Fortschritts, in dessen Folge sich zugleich eine enorm wachsende Menge stolzer und kämpferischer Industriearbeiter formierte, die sich in mächtigen Gewerkschaften und großen sozialistischen Parteien organisierten. Unter dem Ingenieur George-Eugène Baron Hausmann wurde fast die Hälfte aller Häuser in Paris abgerissen und die so entstandenen freien Flächen wurden in breite Alleen verwandelt. Die Pariser Weltausstellung von 1867 bildete den Höhepunkt des Zweiten französischen Kaiserreichs – an ihr nahmen 32 Länder mit mehr als 50.000 Ausstellern teil.

Im Gegensatz zur deutschen Romantik kannte die französische Romantik Anfang des 19. Jahrhunderts nicht die völlige Verinnerlichung und Entpolitisierung ihres literarischen Helden, so dass in Frankreich der Übergang von der Romantik (Hugo, Lamartine) zur Sozial- und Gesellschaftskritik des Naturalismus (Maupassant, Zola) und Realismus (Stendhal, Flaubert, Balzac, Verne) bruchloser und einfacher verlief. Der in der französischen Revolution blutig und mühsam erkämpfte Begriff der Aufklärung rettete sich quer durch die Romantik bis zu Naturalismus und Realismus (vgl. Fontius 1979). „Engagierte“ Literatur kannte Frankreich lange, bevor ihr Sartre 1945 diesen Begriff gab. Literatur ist und war in Frankreich stets Trägerin einer *l'opinion publique*. Daher wird auch verständlich, dass französische Soziologie ihre Wurzeln in der Literaturkritik – öffentliches Rasonieren, qualitative Analyse und Gesellschaftstheorie – hat und eben nicht in einem philosophischen Pragmatismus und Funktionalismus, der eine US-amerikanische Soziologie in einen quantitativen Positivismus hinein drängen musste. Bezeichnend in diesem Sinne ist es, dass sich ein realistischer Schriftsteller wie Balzac selbst als Doktor der Sozialwissenschaften verstand. Der zornige Artikel „J'accuse“ eines Émile Zola, Schriftsteller und Journalist, der der antisemitischen Dreyfuß-Affaire 1898 seine entscheidende politische Wende gab, ist insofern kein Ausrutscher in der französischen Literaturgeschichte, sondern einer ihrer konsequenten Höhepunkte.

#### 1.4 Émile Zolas Roman „L'Argent“ (1891)

Gestützt auf das viel gelesene Buch „Le manuel du spéculateur à la bourse“ (Handbuch des Börsenspekulanten) des anarchistischen Sozialisten Pierre-Joseph Proudhon von 1853 konnte Émile Zola seinen Roman „L'Argent“ (Das Geld) als einen seiner letzten großen Romane 1891 veröffentlichen (vgl. Winklehner 1987). Zola war inzwischen eine Romanmaschine geworden – ab 1871 veröffentlichte er pro Jahr einen Roman –, berühmt und reich vom Schreiben. „L'Argent“ war sein vorvortzter Band des zwanzigbändigen Romanzyklus „Les Rougon-Macquart“, der „Natur- und Sozialgeschichte einer Familie im Zweiten Kaiserreich“, wie er seine zwanzig Bände im Untertitel genannt hatte.

In „L'Argent“ zeichnet Zola den Aufstieg und Fall der großen französischen Bank „Union Générale“ unter Leitung ihres Direktors Eugène Bontoux nach. Im Roman trägt er den Namen Saccard. Er ist ein genialer Planer, der sein Vermögen mit gewagten Spekulationen an der Börse gewinnt. Mit Hilfe einer von ihm gegründeten Kapitalgesellschaft will Saccard den Nahen Osten für Frankreich wirtschaftlich erobern. Als Gegenspieler von Saccard erscheint bei Zola der Bankier Gundermann – hier porträtiert er den Bankier James de Rothschild. Gundermann schafft es schließlich, Saccards Bank in die Knie zu zwingen, so dass er mit all seinen Unternehmungen im Orient in die Pleite getrieben wird. In der Realität erinnert Zola hier an den Bankrott der „Union Générale“ 1882, der damals die gesamte europäische Finanzwelt erschütterte und im Übrigen viele andere Schriftsteller dazu ermunterte, Romane über die Börse zu verfassen. Während das erste Wort in Zolas Roman „Börse“ lautet, beschließt der Autor sein Werk mit den beiden Wörtern „Liebe“ und „Leben“ – und genau dazwischen spielt der mit mehr als 500 Seiten sehr umfangreiche Roman.

Als zentrale Aussagen seines wirtschaftlichen Handelns können die folgenden Sätze des Bankiers Saccard gelten. „Es gibt nichts Gewinnbringenderes als gestohlenes Geld“ oder „Auffressen oder auffressen lassen“ (Zola 2017, 212, 310). Zola beschreibt eine Finanz- und Bankenwelt mit „Spitzbuben“, Spekulationen unter dem „Deckmantel eines Strohmanns“ und mit „Spekulationswahnsinn“. „Geld ist der König, ein Abgott“ – heißt es apodiktisch an einer Stelle (Zola 2017, 16, 271, 277, 377). Zola personalisiert nicht, sondern ist sich praktisch wie theoretisch der Tatsache bewusst, dass es um hinter den Personen stehende gesellschaftliche Strukturen geht. Das wird zum Beispiel dann deutlich, wenn er den Intellektuellen Sigismond Busch davon sprechen lässt, dass „unsere Gesellschaft auf dem kapitalistischen System“ (Zola 2017, 359) beruhe. Hört man Saccards Sätze: „Geld wurde zum Ferment jedes

sozialen Wachstums und diene als notwendiger Nährboden für die großen Vorhaben. [...] Alles Gute entstand aus dem Geld, und es erzeugte alles Übel“ (Zola 2017, 283), dann meint man fast das bekannte Diktum von der zerstörerischen Kraft des ökonomischen Fortschritts bei dem Ökonomen Joseph Schumpeter zu hören. Und man denkt nicht nur an Schumpeter, sondern auch an den marxistischen Ökonom Rudolf Hilferding, der uns alle schon 1910 mit seinem Buch „Das Finanzkapital“ auf die immense ökonomische Bedeutung der Finanzmärkte und des Geldkapitals für das produktive Kapital aufmerksam machte.

Zola kannte das Werk des Sozialisten Pierre-Joseph Proudhon und kannte natürlich auch die Ideen der beiden Brüder Emile und Isaac Péreire, die am 18. November 1852 nicht nur ihre industrienaher Bank „Crédit Mobilier“ gegründet hatten, sondern, gestützt auf den Frühsozialisten Henri de Saint-Simon, davon träumten, dass eine von den Banken gestützte Industrialisierung geradewegs in den Sozialismus führe. Und selbstverständlich war einem Zola auch sein Zeitgenosse Karl Marx ein Begriff, erwähnt er doch in „L'Argent“ die Erstveröffentlichung von Marxens „Kapital“ (Zola 2017, 359) im September 1867. Doch auch wenn Zola nur eine radikaldemokratische und republikanische und keine sozialistische Revolution vorschwebte (vgl. Klein 1989, 236), so wächst er mit seinem Bergarbeiterroman „Germinal“ (1885) über das Bild eines individuellen bürgerlichen Rebell seiner früheren Romane hinaus: Der kollektive Revolutionär von „Germinal“ ist hier nun die Arbeiterklasse!

Mögen solche ökonomischen Zusammenhänge rund um das Werk von Zola eventuell bekannt sein, so besticht Zola in seinem Buch „L'Argent“ aber vor allem auch mit seinen detailreichen Kenntnissen über das damalige französische Pressewesens und dessen gesellschaftlicher Bedingungen und Funktionen.

Der Bankier Saccard ist sich sehr der Tatsache bewusst, dass die Gründung seines an der Börse notierten neuen Bankenimperiums nur mit einer sehr aktiven Medienarbeit funktionieren wird, will er doch insbesondere Kleinsparer, die arme Landbevölkerung, Bauern und Arbeiter zum Ankauf von Aktien motivieren. Um dieses Ziel zu erreichen, macht er kurzen Prozess. Er führt dazu keine Hintergrundgespräche mit opportunistischen Journalisten, sondern kauft eine dann der Bank gehörende Zeitung, nämlich „Ésperance“, ein „notleidendes katholisches Blatt“ (Zola 2017, 215), deren Verleger und Direktor er gleich selbst wird. Er gründet unter den Fittichen seiner Bank einen Reklamefonds, „in die er alles verfügbare Geld stecken will“ (Zola 2017, 145). Der „Propagandarummel“ (Zola 2017, 291) unter Leitung seines Chefredakteurs Jantrou ist enorm: Saccard plakatiert in ganz Paris, veröffentlicht Broschüren, kauft mehrere kleine Börsenzeitungen und eine weitere Tageszeitung auf. So weit, so gut – könnte man meinen.

Doch Zola kennt sich mit weiteren Medientricks gut aus: Da werden für die Öffentlichkeitsarbeit bewusst Witze produziert, da wird gegnerischen Journalisten ein Schweigegegeld gezahlt, da versichert man sich der wohlwollenden Berichterstattung, indem man Journalisten Bankaktien schenkt und da lässt man gar „Annoncen auf heikle Körperteile von anständigen Frauen“ (Zola 2017, 220) tätowieren. Sein Redakteur Jantrou bietet Saccard der Zeitung „*Ésperance*“ seine Mitarbeit mit folgenden Worten an: „Ich würde Ihnen jeden Morgen eine Seite reservieren, Artikel würden ihr Loblied singen, einfache Notizen die Aufmerksamkeit auf Sie lenken, desgleichen Anspielungen auf Aufsätze, die mit Finanzfragen überhaupt nichts zu tun haben, kurz, ein regelrechter Feldzug bei wichtigen und unwichtigen Anlässen“ (Zola 2017, 145). Jantrou beendet sein journalistisches Angebot an Saccard mit folgenden Worten: „Kaufen Sie eine Zeitung! Sie ist Macht!“ (Zola 2017, 146)

Natürlich kennt Zola auch gute Protagonisten: Im Gegensatz zum opportunistischen Journalisten Jantrou steht der zunächst arme, aber gesinnungsethische saubere Schriftsteller Paul Jordan, ein „Hungerleider“, denn er war „ein Mensch, der Bücher schreibt“ (Zola 2017, 347). Doch Zola meint es gut mit ihm. Zum Schluss von „*L'Argent*“ wird Paul Jordan durch die Veröffentlichung seines ersten Romans reich (Zola 2017, 444).

## 1.5 Literatur und Gesellschaft in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts in Peru

Ein einhundertjähriger Sprung aus dem nachrevolutionären Deutschland von 1852 in ein Peru von 1952 ist eventuell kürzer als zunächst gedacht. In dem lateinamerikanischen Land, das den höchsten Anteil an indigener Bevölkerung hat und der deswegen nicht Spanisch als Muttersprache spricht, musste die revolutionäre Aufbruchsstimmung nach dem Ende des Ersten Weltkriegs einen literarischen Indigenismus hervorbringen, der zugleich mit der sozialen Frage auf das intimste verquickt war. Herausragende Beispiele dafür sind *Ciro Alegrias* beiden Romane „*Los perros hambrientos*“ (Hirten, Herden, Hunde) von 1939 und „*El Mundo es ancho y ajeno*“ (Die Welt ist groß und fremd) von 1941, die vom Kampf der Indios gegen Hunger, Ausbeutung und Großgrundbesitzer handeln. In dieser Zeit kämpft für einen peruanischen Indigenismus auch ein *José Carlos Mariátegui* mit seinen sozialistischen Theorien eines Agrarsozialismus und wird dabei von dem französischen Ökonom *Louis Baudin* mit seinem 1942 erschienenen Buch „*Essais sur le socialisme. Les Incas du Pérou*“ unterstützt. War der Schriftsteller und Journalist *Ciro*

Alegrias noch Mitglied der schon 1924 gegründeten „Alianza Popular Revolucionaria Americana“ (APRA) (Amerikanische Revolutionäre Volksallianz), so war genau diese APRA Anfang der fünfziger Jahre des letzten Jahrhunderts bereits in die Jahre gekommen. Parallel zur 1929 gegründeten und damals ebenfalls revolutionären mexikanischen „Partido Revolucionario Institucional“ (PRI) hatten APRA und PRI in den fünfziger Jahren jeglichen revolutionären Elan hinter sich gelassen und vertraten nur noch die Interessen des städtischen Bürgertums.

Und genau zu Anfang der fünfziger Jahre, in der in Peru nicht mehr die APRA an der Macht, sondern General und Militärdiktator Manuel Apolinario Odría Amoretti Staatspräsident war, spielt Mario Vargas Llosas 1977 veröffentlichter Roman „La tía Julia y el escribidor“ (Tante Julia und der Kunstschreiber) (vgl. Prieto 1983). Dieser Roman kämpft nicht mehr revolutionär gegen das Elend im damaligen Peru, atmet aber als Schelmenroman gleichwohl noch ein nach-revolutionäres Pathos aus. Sozusagen eine ironische „revolution light“ für ein inzwischen reich gewordenes Bürgertum der zweiten Generation nach den Revolutionären aus den zwanziger und dreißiger Jahren. Wie auch bei Gustav Freytag geht es bei Vargas Llosa um die politische Rolle der Massenmedien, dieses Mal nicht um Zeitungen, sondern um das Radio. Und genau dieses Medium stand Anfang der fünfziger Jahre durch die von den USA ausgehende forcierte Modernisierung des peripheren Kapitalismus in Lateinamerika an der Spitze von Modernisierungsstrategien. Das galt sowohl in der Realität einer aggressiv wilden privaten Radiolandschaft als auch in der Communication-and-Development-Forschung unter der Ägide von Kommunikationsforschern wie Daniel Lerner oder Wilbur L. Schramm mit Arbeiten für Organisationen wie die „Central Intelligence Agency“ (CIA), das „Project Camelot“, die „United States Information Agency“ (USIA) oder später das „Peace Corps“.

#### 1.6 Mario Vargas Llosas Roman „La tía Julia y el escribidor“ (1977)

Bereits die Berufsbezeichnung „escribidor“ im Titel dieses Romans deutet eine kritische Stoßrichtung dieses Buches über Radiojournalismus an. Denn im Gegensatz zu dem spanischen Wort „escritor“ meint das spanische Wort „escribidor“ leicht abfällig den schlechten Autor oder Schreiberling. Konsequenterweise war die deutsche Übersetzung des Wortes „escribidor“ mit „Lohnschreiber“ richtiger als mit „Kunstschreiber“ bei zwei verschiedenen deutschen Übersetzungen dieses Romans. Es geht also um ein Schreiben, um Geld zu verdienen. Im Gegensatz zu dem „escribidor“ Pedro Camacho der Radionovellen steht als erzählendes Ich ein „escritor“,

also ein Schriftsteller und gleichzeitig Radiojournalist, der sich am Ende des Romans als junger Mario Vargas Llosa entpuppt. Es geht in diesem autobiographischen Roman nicht nur um den Gegensatz von „escribidor“ und „escritor“, sondern vor allem um den von Fiktion und Fakt und den von Kitsch und Realität. Auf der einen Seite beteuert der „escribidor“ Pedro Camacho an vielen Stellen, dass er in seinen Radionovellen nichts anderes als die Realität wiedergäbe, zum anderen gerät er selbst so sehr in den Strudel seiner eigenen fiktionalen Welt, dass er letztlich im Wahnsinn landet.

Vargas Llosas Roman beschreibt den Inhalt der Radionovellen sehr präzise, zum Teil mit einem Schalk in den Augen. Es geht in ihnen um „einen Strom von Ehebruch, Selbstmord, Leidenschaften, Begegnungen, Erbschaften, Verehrungen, Zufällen und Verbrechen“ (Vargas Llosa 1988, 12) und um „gewaltige Dramen, die einem das Herz zerreißen“ (Vargas Llosa 1988, 96). Und auch die soziale Funktion dieser Radioangebote sieht Vargas Llosa sehr präzise, denn deren Zuhörer „liebten Hörspielserien, weil sie unterhaltsam, traurig oder drastisch waren, weil sie sie ablenkten, sie träumen und Dinge erleben ließen, die im wirklichen Leben unmöglich waren, weil sie einige Wahrheiten aufzeigten oder weil sie immer ein bisschen romantisch waren“ (Vargas Llosa 1988, 97). Um seine augenzwinkernde Ironie auf die Spitze zu treiben, schreibt Vargas Llosa am Ende seines Romans, dass die Hörspielserien von Pedro Camacho so erfolgreich gewesen seien, dass ihnen sogar die Steine zugehört hätten (Vargas Llosa 1988, 251), ganz zu schweigen davon, dass auch Perus Militärdiktator Odría keine der täglichen Folgen dieser Hörspielserie auslöst (Vargas Llosa 1988, 176).

Im dichotomischen Gegensatz zum populären Radiojournalist Pedro Camacho steht als Ich-Erzähler der seriöse Schriftsteller Vargas Llosa. Er fühlt „eine Berufung zur Literatur“ (Vargas Llosa 1988, 63), will Schriftsteller und „Bohémien“ in Paris werden und dort „im Künstlerviertel in einer Mansarde wohnen“ (Vargas Llosa 1988, 93).

Vargas Llosas Roman ist der kongeniale literarische Spiegel der journalistischen Gattung Radionovela, die – mit ihrer medialen Fortsetzung als Telenovela – einerseits Ausdruck eines sehr spezifischen journalistischen Formats aus Lateinamerika ist, die als Telenovela andererseits inzwischen Teil eines millionenschweren und globalen Geschäfts der sogenannten Contentindustrie geworden ist. Zum Teil wird in der kommunikationswissenschaftlichen Fachliteratur die erfolgreiche globale Offensive der lateinamerikanischen Telenovelas sogar als wichtiger Indikator dafür genommen, dass der einst weltweit dominante Medienimperialismus aus den USA auf dem Rückmarsch sei (vgl. Boyd-Barret/Thussu 1992).

Wie sehr gerade die Radionovelas in den vierziger und fünfziger Jahre in Lateinamerika wichtig waren, zeigt exemplarisch der Lebenslauf der späteren argentinischen Staatspräsidentin Eva Péron, die ihre enorme Popularität – gerade bei armen und einfachen Leuten – ihrem ersten Beruf als Sprecherin einer Hörspielserie verdankte. Wie Vargas Llosa in seinem Roman mehrfach betont, spielte Kuba bei der Produktion der Radionovelas eine herausragende Rolle. Hier stehen die Radiohörspiele des Senders CMQ in Konkurrenz zu der einheimischen Billigproduktion eines Pedro Camacho. Kuba mit seinen Radioangeboten sei wie ein „Bordell“ (Vargas Llosa 1988, 360) und CMQ verhalte sich darin wie ein „Haifisch“ (Vargas Llosa 1988, 360), heißt es in „Tante Julia und der Kunstschreiber“. Und in der Tat war Kuba auf diesem Sektor der Radiohörspiele das erfolgreichste lateinamerikanische Land. Die Serie „El collar de lágrimas“ (Die Halskette der Tränen) von José Sánchez Arcilla brachte es über viele Jahre hinweg auf insgesamt 965 Episoden.

Bekannterweise konkurrieren bei der Frage nach der gesellschaftlichen Funktion von Kitsch – in diesem Fall Radionovelas – zwei kritische Ansätze miteinander. Zum einen der streng ideologiekritische Ansatz, der im Kitsch nichts anderes als eine Beruhigungsspiel der Herrschenden an die Beherrschten sieht und zum anderen ein Ansatz aus den *cultural studies*, der auch im schlechtesten Kitsch noch Bruchstücke einer sozialistischen Utopie nach einer herrschaftsfreien Gesellschaft erkennen, ein Ansatz, der im Lebensstil des kleinbürgerlichen Kitsches latente Widerstandsmomente gegen das Bildungsbürgertum herauslesen will.

## 2. Theoretische Schlussfolgerungen: Journalismus, Geld und Macht

Drei Romane über Journalismus, Geld und Macht aus drei verschiedenen historischen und außerdem aus drei verschiedenen nationalen/kulturellen Kontexten: Doch spannender Weise sind ihre Gemeinsamkeiten größer als ihre Differenzen. Und bereits dieses Ergebnis ist bemerkenswert. Der bürgerlich-konservative Gustav Freytag aus Deutschland von 1852, der radikaldemokratische Bürger Émile Zola aus Frankreich von 1891 und der großbürgerlich reiche Mario Vargas Llosa aus Peru von 1977 schätzen das Verhältnis zwischen Medien, Geld und Macht ähnlich misstrauisch und kritisch ein.



## 2.1 Schriftsteller und Journalisten

Alle drei Werke eint die bipolare Gegenüberstellung von schlechtem, weil opportunistischem, Journalisten und gutem Schriftsteller. Der erste wird gut bezahlt, ist aber ein „Gesinnungsschwein“, der zweite hat zwar eine edle Gesinnung, verdient aber kein Geld. Hinter dieser Dichotomie stehen nicht nur die möglicherweise stereotypen Sichtweisen der jeweiligen drei Autoren, sondern selbstverständlich auch reale Erfahrungen und historisch jeweils unterschiedlich gewachsene Formen der Arbeitsteilung zwischen diesen beiden Berufen. Bilden sich Mitte/Ende des 19. Jahrhunderts anwachsende Lesemärkte heraus, die groß genug sind, einem beliebten Schriftsteller genügend Leser für seine Lesestoffe zu sichern, so kann sich dieser von einem Journalisten arbeitsteilig unterscheiden und abheben und kann sich unter Umständen als Freiberufler selber ernähren. Insofern befreite das 19. Jahrhundert Journalisten und Schriftsteller vom Joch des feudalen Patriarchats vorhergehender Jahrhunderte, brachte ihnen deswegen einen neuen Zusatzgrad an Freiheit, wenn auch als Knechte einer kapitalistischen Marktfreiheit.

Sieht man von Dieter Paul Baumerts Studie „Die Entstehung des deutschen Journalismus“ von 1928 (vgl. Baumert 2013) ab, dann gibt es in Deutschland zwar viele historische Studien über die Geschichte der Medien, aber keine über die Geschichte des Journalismus. Deswegen bleiben die folgenden Aussagen ein wenig spekulativ. Eine klar definierte Arbeitsteilung zwischen Schriftstellern und Journalisten dürfte es erst seit ungefähr 1900 geben. Und der, der praktische Gewerkschaftserfahrung hat, weiß, dass die seit 1989 offiziell bestehende Verbandskooperation zwischen Schriftstellern, Journalisten und Druckern in der Gewerkschaft Verdi nicht funktioniert. Der von Karla Fohrbeck und Andreas Johannes Wiesand in ihrem „Autorenreport“ von 1972 (vgl. Fohrbeck/Wiesand 1972) geprägte neutrale Begriff „Wortproduzent“ konnte über die Unterschiede des jeweiligen Selbstverständnisses und Arbeitens von Schriftstellern und Journalisten nicht hinweg täuschen.

Bedenkt man, dass gegenwärtig der Journalismus durch zwei Mechanismen in seiner Substanz bedroht ist, zum einen dadurch, dass, wie in den USA, 200.000 PR-Arbeitsplätzen nur noch 100.000 journalistische Arbeitsplätze gegenüberstehen, und zum anderen dadurch, dass eine kommerziell privatisierte Werbemaschine wie das Internet (facebook, twitter, instagram, individuelle Blogger und Internetportale) keine qualitativen journalistischen Filter mehr kennt, könnte das Zeitalter des Journalismus in nur noch wenigen Dekaden nach rund 150 Jahren wieder vorbei sein. Ein kleiner elitärer journalistischer Restbestand könnte dann, wie Anfang des 19. Jahrhunderts, zurück zum Schriftsteller mutieren (vgl. Becker 2018).

Notabene: Sowohl Freytag und Zola als auch Vargas Llosa waren resp. sind gleichzeitig Journalisten und Schriftsteller und waren resp. sind alle drei ausgesprochen reich.

## 2.2 Journalismus und Geld

Alle drei Schriftsteller thematisieren das Verhältnis von Journalismus zu Geld. Und genau deswegen wurden sie für diesen Essay ausgewählt. Doch alle drei Autoren sind schlau genug, dieses Verhältnis jenseits von Banalitäten zu erzählen, die jeder mann kennt. Sie sind kritische Köpfe, die das Latente jenseits des Manifesten aufspüren, die hinter die öffentlich sichtbare Szenerie gucken oder die eben gesellschaftliche Zustände nicht nur beobachten, sondern auch analysieren.

Wo der affirmative Kopf von Konkurrenz und Pluralismus der Medien spricht, da wissen es diese Schriftsteller besser. Bei Vargas Llosa gehören zwei scheinbar miteinander konkurrierende Radiosender ein und derselben Familie, bei Freytag kauft die eine Zeitung, scheinbar in Konkurrenz mit einer anderen Zeitung, diese einfach auf und auch Zolas Bankdirektor kauft Zeitungen und Börsenblätter *en masse*, um sie stromlinienförmig seinem Konzern einzuverleiben. Bei Freytag werden im Übrigen Geschäftliches und Privates höchst pikant miteinander vermischt: Wie aus dem Leben gegriffen ist der Zeitungsverkauf in Höhe von 20.000 der einen an die andere Zeitung mit dem „Einkauf“ von Frauen und Töchtern verknüpft, so dass eine Heirat die Geschäftsinteressen nicht stört.

Auch Vargas Llosa ist mit seinen politökonomischen Beobachtungen des Radiosektors auf der Höhe seiner Zeit Anfang der fünfziger Jahre. Längst geht es ihm nicht mehr nur um Honorare von Journalisten, die bei einem Radiosender arbeiten, vielmehr hat er die Kommerzmaschine von privatwirtschaftlichem Rundfunk im Visier. Schon für Anfang der fünfziger Jahre verweist er darauf – im Genre seines Schelmenromans ironisch mahnend –, dass es dem privaten Rundfunk und den mit ihm verbündeten Werbeagenturen mit den Mitteln von Zuhörerforschung und Umfragedaten um nichts anderes geht, als um die Erhöhung der Einnahmen von Werbespots. Dabei ist Vargas Llosas Sprache durchaus drastisch. Kuba mit seinem Radiosender CMQ sei ein einziges „Bordell“, dieser Sender sei ein „Haifisch“ (Vargas Llosa 1988, 360) und natürlich könne man aus einem Quizprogramm eine „neue Goldgrube“ (Vargas Llosa 1988, 371) machen. Kann man die nackten Profitinteressen eines Radiosenders noch mehr auf den Punkt bringen, als Vargas Llosa sagen zu lassen, dass „die Hörspielserien aus Kuba nach Gewicht verkauft wurden,

weil dies weniger riskant war als nach gegebener Seiten- oder Wörterzahl“ (Vargas Llosa 1988, 12)?

Auch die finanzielle Situation der Journalisten in ihrer Abhängigkeit von ihren Zeitungsverlegern oder Radioeignern ist allen drei Schriftstellern mehr als bewusst. Da haust bei Vargas Llosa der so erfolgreiche Autor der Radionovelas Camacho aus Geldmangel in einer schäbigen Hinterhofbude, bei Zola bettelt der erfolglose Journalist Jordan bei anderen Menschen vergeblich um einen kleinen Kredit, damit er überleben kann und bei Freytag beklagt sich der Journalist Schmock über sein geringes Gehalt und die wiederholten vielen Kürzungen durch seinen Vorgesetzten. Sein mageres Honorar von „1 Zeile für fünf Pfennige“ (Freytag 2010, 79) ähnelt durchaus dem Stücklohn in einer sich gegenwärtig auch im Journalismus abzeichnenden Click-Economy (vgl. Fuchs 2014) ohne Arbeitsvertrag und ohne soziale Absicherung.

Da, wo ein Autor wie Zola das Wesen von Finanzmärkten diskutiert, ist er natürlich viel kritischer (und auch zeitgemäßer) als ein Freytag und ein Vargas Llosa, selbst wenn sein Roman schon Ende des 19. Jahrhunderts spielt. Völlig folgerichtig in seiner Analyse der Entwicklung des Kapitalismus thematisiert Zola Rolle und Funktion der Finanzmärkte für die Medien. Und so geht es ihm – analytisch wiederum völlig richtig – nicht länger um die finanzielle Korruption einzelner Journalisten, sondern um ein international agierendes Bankenkonsortium mit einem angehängten Medienmischkonzern. Zola nennt ihn einen Reklamefonds mit Tageszeitungen, Börsenzeitungen und einem Plakatproduzenten. Ein solcher Reklamefonds kann, je nach Aktienkurs, hin und her verkauft werden. Was Zola hier schildert, gilt heute passgenau für die Firma Reuters plc – ein international agierender Finanzdienstleister und Beinahe-Monopolist mit einer angehängten Nachrichtenagentur (die nicht einmal 10 Prozent des Gesamtumsatzes dieses Konzerns erwirtschaftet).

### 2.3 Journalismus und Macht

Im Journalismus stellen sich Fragen der Macht im Binnen- und im Außenverhältnis. Allen drei Autoren ist die Abhängigkeit der Journalisten von ihren jeweiligen Arbeitgebern bekannt und bewusst. Diese Abhängigkeit äußert sich nicht nur bei der Entlohnung, sondern auch bei redaktionell zu verantworteten Inhalten. Paradigmatisch dafür lässt Freytag einen Journalisten sagen: „Ich kann schreiben nach jeder Richtung“ (Freytag 2013, 39). Und bei Vargas Llosa nennt ein Protagonist den Journalismus verächtlich nur noch „Prostitution der Feder“ (Vargas Llosa 1988, 130). Wahrlich ist bei solchen Machtverhältnissen innerhalb einer journalistischen Redak-

tion jeglicher Gedanke an die Freiheit des Journalisten oder an die Freiheit des Wortes nichts als ein idealistisches Geschwätz.

Gibt es eine Diskussion über Macht im Binnenverhältnis verschiedener journalistischer Akteure in der Kommunikationswissenschaft wenigstens hier und dort (wenn auch nicht häufig), hat es in Deutschland eine große und kontroverse Diskussion um diese sogenannte innere Pressefreiheit eigentlich nur in den sechziger und siebziger Jahren gegeben. Sie gipfelte 1970 beim Magazin „Der Spiegel“ in einem sogenannten Redaktionsstatut, nach dem dort Redakteure, Dokumentationsjournalisten und Verlagsangestellte mit einem Anteil von 50 Prozent Teilhaber dieses Magazins sind und ein Verleger deswegen den einzelnen Journalisten nicht zu dieser oder jenen Meinung zwingen kann.

Dass die Freiheit der Medien auch massiv durch die Abwesenheit der äußeren Pressefreiheit bedroht ist, wissen alle drei Schriftsteller ebenfalls nur allzu gut. So wimmelt es in allen drei belletristischen Werken von hohen Politikern. Bei Freytag kandidiert ein Lokaljournalist zum Abgeordneten des städtischen Parlaments und bei Vargas Llosa hört der Staatspräsident selber täglich jede Folge der Radionovelas, ist der Vater des Ich-Erzählers ein Freund des Arbeitsministers, schmirt die Regierung eine Zeitschrift mit Anzeigenaufträgen, damit sie „bestimmte Leute angreife und andere verteidige“ (Vargas Llosa 1988, 385) und schließlich protestiert sogar der argentinische Botschafter gegen die Radionovelas, da sie Argentinien beleidigen würden.

Wiederum ist Zola der analytisch schärfste der drei Autoren, wenn es um eine Beschreibung des Machtmissbrauchs der Presse durch die Politik geht. Bei Zola sitzen hohe Politiker an den Hebeln privatwirtschaftlicher Macht. Der Bruder des Bankiers Saccard ist Minister und im Aufsichtsrat seiner Bank mischt ein Parlamentsabgeordneter genauso mit wie Vertreter des „ganzen französischen Adels“ (Zola 2017, 206). Genauso verhält es sich mit der Großbank seines Konkurrenten Gundermann, dessen Macht als „allumfassend“ gilt und der „eigene Gesandte an allen Höfen der Welt, eigene Konsuln in allen Provinzen und Agenturen in allen Städten und Schiffe auf allen Meeren“ (Zola 2017, 113) unterhielt. Heißt es bei Zola mit gutem Grund: „Kaufen Sie eine Zeitung! Sie ist Macht!“ (Zola 2017, 146), so sekundiert ihm bei Freytag ein Journalist mit den folgenden Worten: Mein erster Toast gilt „der großen Macht, welche Deputierte hervorbringt, die Zeitung“ (Freytag 2010, 83).

Mit aber eben diesem Thema Macht betreten die drei Schriftsteller Freytag, Zola und Vargas Llosa ein Feld, das man sowohl in der empirischen als auch in der theoretischen Kommunikationswissenschaft als einen systematischen blinden Fleck bezeichnen kann und muss. Macht ist das Anathema der bürgerlichen Kommunikationswissenschaft (vgl. Naschold 1973).

## 2.4 Zur Politökonomie von Medien

Während in der hochgradig arbeitsteiligen Kommunikationswissenschaft der anglophonen Welt seit vielen Jahren ein erbitterter Streit von Ökonomie versus *cultural studies* läuft, muss man diesen Streit aus deutscher Sicht ein wenig verwundert zur Kenntnis nehmen, zumindest dann, wenn man sich als Sozialwissenschaftler im weitesten Sinne und nicht im engen Sinne als Kommunikationswissenschaftler definiert. Diese deutsche Verwunderung kann u.a. auch in einem historischen Rückblick verdeutlicht werden.

Nicht nur dem deutschen Sozialphilosophen Karl Marx war die Verbindung von Ökonomie und Medien mehr als klar, kennt man doch seinen berühmten Satz von 1842 – also ungefähr zur Zeit von Gustav Freytags Stück „Die Journalisten“ –, dass „die erste Freiheit der Presse darin besteht, kein Gewerbe zu sein“ (Marx 2001, 49). Freilich klärt Marx mit diesem Satz nicht die Frage nach Henne oder Ei. Guckt man sich empirisch in der Presselandschaft des 19. Jahrhunderts in Deutschland um, dann findet man in der Mitte dieses Jahrhunderts durchaus Zeitungen, die zu mehr als 90 Prozent aus nichts anderem bestehen als aus gewerblichen Anzeigen. Das gilt zum Beispiel für die „Nachrichten für die Oberamts-Bezirke Calw und Neuenbürg“. In Nr. 2 des Jahrgangs 1848 finden sich zum Beispiel folgende Annoncen: Verkaufsanzeigen für Grundstücke, Holz, Liegenschaften, Häuser, Wiesen, Wein, Bier, Backwaren, Haarbalsam und Versteigerungen von Erbschaften usw. Erst auf der letzten von nur acht Seiten dieser Zeitung gibt es einen redaktionell verantworteten Text. Es ist ein politischer Jahresrückblick auf das Jahr 1847. Er schließt mit dem folgenden Satz: „In London herrscht Grippe und Nervenfieber so stark, dass v. 4. – 11. Dez. v. J. 2454 Menschen daran starben.“ Selbstverständlich gab es in eben diesem Revolutionsjahr 1848 in Deutschland auch Zeitungen wie die in Hamburg erscheinende „Die Reform. Ein Communal- und Bürgerblatt“, in der es keine einzige Annonce gab, sondern nur radikaldemokratische Essays.

Die Calwer Zeitung ist aber bei einer politökonomischen Analyse des Pressewesens im 19. Jahrhundert insofern wichtiger, als das Hamburger Beispiel, da man an diesem Beispiel verdeutlichen kann, dass eine freie Presse auch das Resultat im Kampf um die Gewerbefreiheit sein kann und nicht nur im Kampf gegen Pressezensur und für politische Freiheiten. Redaktionell verantwortete Inhalte sind wie beim Beispiel der Zeitung aus Calw nur ein Zubrot zur Reklame.

Vor diesem historischen Hintergrund lässt sich festhalten, dass freier Journalismus sowohl ein Resultat von ökonomischer Freiheit als auch gleichzeitig ihr Knecht ist, da sich unter kapitalistischen Eigentumsverhältnissen Freiheit notwendigerweise in

Knechtschaft verwandeln muss. Mit anderen Worten: Die gescheiterte Revolution in Deutschland von 1848 war eben eine bürgerliche und keine sozialistische Revolution.

Es ist aber für die Anfänge einer deutschen Kommunikationswissenschaft von herausragender Bedeutung, dass dieser Zusammenhang von Presse und Ökonomie vielen Wissenschaftlern sehr deutlich klar war. In chronologischer Reihenfolge können einige dieser Positionen kurz zitiert werden.

Da meldet sich 1892 als erstes Karl Bücher zu Wort, ein Professor für Volkswirtschaft von der Universität Leipzig. Kritisch merkt er an: Der Zeitungsunternehmer „bezweckt nicht, wie naive Leute glauben, in [der Zeitung] öffentliche Interessen zu vertreten, sondern aus dem Verkaufe von Anzeigenraum Gewinn zu ziehen. Der redaktionelle Inhalt der Zeitung ist für ihn bloß ein kostensteigerndes Mittel zu diesem Zweck, und es gehört zu den auffallendsten Erscheinungen der Kulturwelt, dass sie diesen Zustand noch immer erträgt“ (Bücher 1981, 146).

Da folgt dieser Position 1910 Hermann Diez mit seinem Büchlein „Das Zeitungswesen“ in einer populärwissenschaftlichen Reihe des Teubner-Verlags. Im Übrigen war Diez kein Wissenschaftler, sondern ein praktisch arbeitender Journalist in einer Zeitungsredaktion und ab 1912 als Direktor der Nachrichtenagentur Wolff tätig. Hier einige Zitate von Diez:

*„Die Existenz einer modernen Zeitung ist wirtschaftlich ganz und gar auf das Inseratenwesen gestellt.“* (Diez 1910, 139)

*„Das Verflachen und Verblässen ist eine der wichtigsten Voraussetzungen der großgewerblichen, fabrikartigen oder warenhausmäßigen Zeitungsbetriebs.“* (Diez 1910, 140)

*„Das Ende der gekennzeichneten Entwicklung unserer Pressverhältnisse wäre schließlich eine Monopolstellung der großkapitalistischen Zeitungsunternehmungen weniger Hauptstädte.“* (Diez 1910, 141)

*„Von einer gewissen Grenze ab wird ein vielgelesenes Blatt mit Notwendigkeit schlecht, weil es nicht mehr an die Wichtigkeit der Dinge, ja nicht einmal mehr an die Wünsche und Bedürfnisse der Leser, sondern lediglich an die Inserenten und an die Papierpreise denkt.“* (Diez 1910, 142)

Bemerkenswert ist nicht nur die Radikalität von Diez' Denken. Denn ganz offensichtlich deckt sich seine betriebswirtschaftliche Alltagserfahrung in einer Zeitung

oder Nachrichtenagentur mit der politökonomischen Analyse kritischer Wissenschaftler. Beide wissen um die ökonomische Basis ihrer Medienanalysen und beide sind sich darin einig, dass es systembedingte Konflikte zwischen Kultur/Presse und Ökonomie gibt. Bemerkenswert an zwei Zitaten von Diez ist es auch, dass er richtigerweise eine Homogenisierung von Zeitungsinhalt als Konsequenz von Auflagenhöhe und Marktgröße begreift. Was noch bei Freytag oberflächlich als „Mode“ bezeichnet wurde, nämlich „angenehm für die Leser“ (Freytag 2010, 79) zu berichten, erscheint bei Diez scharf und analytisch als Funktion von Ökonomie.

Und schließlich folgt solchen kritischen Spuren 1928 der schon genannte Dieter Paul Baumert mit seiner staatswissenschaftlichen Doktorarbeit über die Geschichte des deutschen Journalismus. Nachdem Blücher und Diez den Systembegriff Kapitalismus gemieden hatten, gibt Baumert seinem letzten Kapitel den Titel „Journalismus und Kapitalismus“. Der zentrale Satz in diesem Kapitel heißt: „Sowohl die kapitalistische Struktur des Zeitungsgewerbes im allgemeinen wie auch die Verbindung von Zeitung und Anzeigengeschäft im Besonderen haben nun eine Gefährdung der in der Presse tätigen geistigen Arbeit akut erscheinen und Forderungen hervortreten lassen, die zum großen Teil auf eine grundlegende Umgestaltung des Zeitungswesens gerichtet sind“ (Baumert 2013, 167).

Eine solche Analyse wie die von Baumert war anschlussfähig an das 1923 in Frankfurt gegründete Institut für Sozialforschung und die sich aus ihr entwickelnde Kritische Theorie. Interdisziplinär sollte sie sein, diese Kritische Theorie, nämlich eine Verbindung von Ökonomie, Kultur, Musik- und Literaturtheorie, Psychologie und Sozialphilosophie. Als Ökonomen arbeiteten bei den Frankfurtern interdisziplinär die Ökonomen Kurt Albert Gerlach, Richard Sorge, Felix Weil und Friedrich Pollock (vgl. Erazo Heufelder 2017). Freilich muss man auch sehen, dass in der Kritischen Theorie die ökonomische Gesellschaftsanalyse immer mehr einer sozial- und kulturphilosophischen Sichtweise weichen musste, mit der Folge, dass bei einem Konzept wie dem der Kulturindustrie von Max Horkheimer und Theodor W. Adorno in ihrer „Dialektik der Aufklärung“ von 1944, die ökonomisch-materialistische Analyse von Medienproduktion zu kurz kam. Genau diese Kritik am Konzept der Kulturindustrie übte Armand Mattelart bereits 1982 (vgl. Mattelart/Piemme 1982) in einer UNESCO-Publikation und sie ist nach wie vor gültig.

Wie bekannt, unterbrach der deutsche Faschismus ab 1933 brutal jegliche kritische Sozialwissenschaft und die Frankfurter wurden ins Exil getrieben. Die kritische Alternativlinie zum Mainstream der damaligen Zeitungskunde, nämlich Bücher–Diez–Baumert–Frankfurter Schule, fand ein jähes Ende. Eine völlig unkritische geisteswissenschaftliche Feuilleton- und Zeitungskunde konnte sich nun Bahn

brechen. Verankert in einer individualistischen deutschen Romantik und einer völkischen Geschichtswissenschaft konnte sich der Faschismus dieser Wissenschaft gut bemächtigen, konnte diese Art von Feuilletonkunde gut mit dem deutschen Faschismus paktieren. Die gemeinsame Wurzel einer geistesgeschichtlich orientierten Feuilleton- und Zeitungskunde und dem deutschen Faschismus war der deutsche Idealismus. Diese Denktradition setzte sich in der Nachkriegssituation fort und wurde erst Ende der sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts aufgebrochen.

## 2.5 Der Schriftsteller als Wissenschaftler

Es gibt unzählig viele Schriftsteller, die gleichzeitig auch Journalisten waren. Für Lateinamerika gilt das neben Vargas Llosa aus Peru natürlich vor allem für Gabriel García Márquez aus Kolumbien, aber auch für José Martí aus Kuba, Luis Sepúlveda aus Chile oder Mario Benedetti aus Uruguay. Und gerade auch für Lateinamerika wäre eine systematische Auswertung der vielen Romane wichtig, in denen Medien eine Hauptrolle spielen. Zu denken ist hier zum Beispiel an die Rolle des Kinos für pubertierende Jugendliche aus den Slums von Mexiko-City in Oscar Lewis ethnologischer Studie „Die Kinder von Sánchez. Selbstporträt einer mexikanischen Familie“ (The Children of Sánchez. Autobiography of a Mexican Family) von 1961 oder an die Filmromane von Manuel Puig wie „La traición de Rita Hayworth“ (Verraten von Rita Hayworth) von 1968 oder „El beso de la mujer araña“ (Kuss der Spinnenfrau) von 1976. In Deutschland stünde an erster Stelle herausragender Romane über Medien Heinrich Bölls Roman über die unerträgliche Hetze der „Bild-Zeitung“ gegen linke Studenten in den siebziger Jahren. Dieser Roman unter dem Titel „Die verlorene Ehre der Katharina Blum oder Wie Gewalt entstehen und wohin sie führen kann“ von 1974 war Bölls erfolgreichster Roman, der in mehr als 30 Sprachen übersetzt wurde.

Im Institut für Sozialforschung war der Soziologe Leo Löwenthal der dort wichtigste Literaturwissenschaftler. Und im Selbstverständnis der Kritischen Theorie ist es alles andere als zufällig, dass er 1932 im ersten Heft des ersten Jahrgangs seinen epochalen Aufsatz „Zur gesellschaftlichen Lage der Literatur“ veröffentlichen konnte. Sein Kampf gegen eine idealistische Literaturgeschichte und für eine materialistische Gesellschaftsanalyse mittels Literaturanalyse führte ihn zu folgenden Ideen über die gesellschaftliche Funktion des Romans. Denn sie liegt nach Löwenthal darin, „dass sie die Auswirkungen des Konkurrenzgesetzes am privaten Schicksal des Menschen studiert und bis in die Sphären hinein verfolgt, die der unmittelbaren



Macht des öffentlichen Lebens, der Marktvorgänge, der Klassenkämpfe, entzogen zu sein scheint“ (Löwenthal 1975, 16). Mit solchen Überlegungen und Forderungen hielt die Methodik der Ideologiekritik ihren Einzug in eine kritische Gesellschaftstheorie.

Mit dem Wechsel von Kritischer Theorie zu Konstruktivismus, Systemanalyse und *cultural studies* und dem damit verbundenen Wechsel von Ideologiekritik zur Diskursanalyse Anfang der neunziger Jahre ist die ideologiekritische Beschäftigung mit Literatur zurzeit tot.

Der Schriftsteller Émile Zola hat von sich selbst gesagt, er betreibe mit seinen Romanen „praktische Soziologie“ und er lehre mit ihnen und durch sie „die bittere Wissenschaft des Lebens“ und eine „hohe Lektion des Realen“ (zit. nach Klein 1989, 260).

Im Französischen meint die alte Bedeutung von „belles lettres“ „Schöne Wissenschaft“. Belletristik ist also im Französischen gleichermaßen Literaturkritik wie Gesellschaftsanalyse. Dieser Essay ist deswegen eine *hommage* an dieses französische Verständnis von qualitativer Gesellschaftstheorie.

---

## Literaturverzeichnis

- Baumert, Dieter Paul (2013), Die Entstehung des deutschen Journalismus. Eine sozialgeschichtliche Studie, in: Hömberg, Walter (Hg.), Die Entstehung des deutschen Journalismus, Baden-Baden: Nomos, 40–186
- Becker, Jörg (2013), Elisabeth Noelle-Neumann. Demoskopin zwischen NS-Ideologie und Konservatismus, Paderborn: Schöningh
- Becker, Jörg (2018), Wie die Public-Relations-Industrie mitregiert, in: Marxistische Blätter 2/2018, 47–54
- Bipen, Theodor von (1943), Presse und Judentum, in: Schönemann, Friedrich et al. (Hg.), Kultur in den USA. Die Wirklichkeit eines Massenwahns, Berlin: Junker & Dünnhaupt, 318–374
- Boyd-Barret, Oliver/Thussu, Daya Kishan (1992), Contra Flow in Global News. International and Regional News Exchange Mechanisms, London: Libbey
- Bücher, Karl (1981), Auswahl der publizistikwissenschaftlichen Schriften, hg. von Heinz-Dietrich Fischer und Horst Minte, Bochum: Brockmeyer
- Diez, Hermann (1910), Das Zeitungswesen, Leipzig: Teubner
- Droescher, Georg (1919), Gustav Freytag in seinen Lustspielen. Phil. Diss.: Berlin
- Erazo Heufelder, Jeanette (2017), Der argentinische Krösus. Kleine Wirtschaftsgeschichte der Frankfurter Schule, Berlin: Berenberg
- Fohrbeck, Karla/Wiesand, Andreas J. (1972), Der Autorenreport, Reinbek: Rowohlt
- Fontius, Martin (1979), Literaturkritik im „Zeitalter der Kritik“, in: Schröder, Winfried et al. (Hg.), Französische Aufklärung. Bürgerliche Emanzipation, Literatur und Bewusstseinsbildung, Leipzig: Reclam, 346–402
- Freytag, Gustav (2010), Die Journalisten, Lustspiel in vier Akten, Berlin: Contumax
- Fuchs, Christian (2014), Digital Labour and Karl Marx, New York: Routledge
- Hitler, Adolf (1933), Mein Kampf. 61. Aufl., München: Eher Verlag
- Klein, Wolfgang (1989), Der nüchterne Blick. Programmatischer Realismus in Frankreich nach 1848, Berlin: Aufbau
- Krings, Dorothee (2008), Theodor Fontane als Journalist, Köln: Halem
- Löwenthal, Leo (1975), Notizen zur Literatursoziologie, Stuttgart: Enke
- Madjera, Wolfgang (1902), Helden der Feder, Wien: Ronagen Verlag
- Mattelart, Armand/Piemme, Jean-Marie (1982), Cultural industries: the origin of an idea, in: UNESCO (Hg.), Cultural Industries. A Challenge for the Future of Culture, Paris: UNESCO, 51–61
- Marx, Karl (2001), Debatten über Preßfreiheit und Publication der Landständischen Verhandlungen, in: Pöttker, Horst (Hg.), Öffentlichkeit als gesellschaftlicher Auftrag. Klassiker der Sozialwissenschaft über Journalismus und Medien, Konstanz: UVK, 44–55
- Mehring, Franz (1948), Beiträge zur Literaturgeschichte, hg. von Walter Heist, Berlin: Weiss, 210–213
- Naschold, Frieder (1973), Kommunikationstheorien, in: Aufermann, Jörg et al. (Hg.), Gesellschaftliche Kommunikation und Information. Band 1, Frankfurt: Fischer Athenäum, 11–48
- Pöttker, Horst/Stanko, Aleksandr I. (2016) (Hg.), Mühen der Moderne. Von Kleist bis Tschechow. Deutsche und russische Publizisten des 19. Jahrhunderts, Köln: Halem

- Prieto, Rene (1983), The two narrative voices in Mario Vargas Llosa's "Aunt Julia and the Scriptwriter",  
in: Latin American Literary View. Vol. 11, No. 22/1983, 15–25
- Vargas Llosa, Mario (1988), Tante Julia und der Kunstschreiber, Frankfurt: Suhrkamp
- Winklehner, Brigitte (1987), Das Finanzwesen der Gründerzeit im Spiegel von Émile Zolas „L'Argent“,  
in: Winklehner, Brigitte (Hg.), Literatur und Wissenschaft. Begegnung und Integration. Festschrift für  
Rudolf Baehr, Tübingen: Stauffenburg, 123–135
- Wohlleben, Joachim (1981), Goethe als Journalist und Essayist, Frankfurt: Lang
- Zur Mühlen, Bernt Ture (2016), Gustav Freytag. Biographie, Göttingen: Wallstein
- Zola, Émile (2017), Das Geld, Berlin: Die Andere Bibliothek

**Abels, Gabriele/Eppler, Annegret (Hg.) (2015), Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era. Foster Europe – International Studies Series, Vol. 3, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 375 Seiten.**

The Multi-Level parliamentary system of the European Union has received much attention from scholars in recent years. This literature has, however, mainly focused on the role of national parliaments and national governments in EU decision making. The book edited by *Gabriele Abels* and *Annegret Eppler* aims to close an important gap in research by focusing on subnational parliaments and locating subnational parliaments in the EU multi-level system. To improve future understanding of the role of subnational parliaments, the contributions to the volume suggest possible theoretical frameworks and look at empirical studies concerning six EU member states.

The main purpose of the book is to address the window of opportunity granted by the 2009 Lisbon Treaty to subnational parliaments and assemblies. Especially article 6 of Protocol no. 2 is of great importance since it covers the concepts of subsidiarity and proportionality and raised questions regarding the future involvement of subnational parliaments in questions of subsidiarity and the Early Warning System (EAM).

The starting point for the volume are different notions and conceptualizations of regions and their parliaments. *Crum* discusses if subnational parliaments should be included in the concept of a “Multilevel Parliamentary Field” (MLPF). He concludes that subnational parliaments should use the existing national channels to have their voices heard in EU matters and influence EU institutions. *Ladrech* discusses a possible Europeanization approach for subnational parliaments. Although he concludes that the Europeanization approach used for national parliaments is helpful, he underlines the importance of considering additional factors such as information gathering, limited resources and dependencies of regional parties.

*Kropp* focuses on the relation between federalism and parliamentary democracy at the subnational level. In inter-state federal systems, the subnational and national level cooperate on a voluntary basis while in intra-state federal systems joint decision-making is prevalent. Subsequently, the volume focuses on the national and European environments of subnational parliaments. *Raunio's* top-down analysis of national parliaments' view on the role of subnational parliaments in EU matters finds that the preferences of national parliaments are shaped by constitutional status and political environment. By looking at the implementation of the Early Warning System, *Arribas* assesses differences among regional parliaments. These differences are caused by variations in interests, ambitions and ultimately different understandings of subsidiarity. In most cases, the influence of subnational on national parliaments is constrained by limitations such as a short-time period to raise concerns.

*Stahl* and *Cuby* concentrate on the Committee of Regions and the lack of direct access to the EU legislative process for subnational parliaments.

The next section is composed by six case studies, including three federal and three regionalized member states. *Miklin* finds that the influence exerted by Austrian states on both the national and EU level comes mainly from state governors. The involvement of subnational parliaments in the EU context is limited, a lack of resources allows them only to indirectly control state governors. In the context of Belgium, *Bursens*, *Maes* and *Vileyn* argue that each of the seven federal and subnational parliaments has full control over its competencies and cannot be overruled on a higher level. Belgian subnational entities tend to cooperate with foreign rather than assemblies at the intra-state level. *Abels* looks at the case of Germany and concludes that the federal chamber, the Bundesrat, got more participation rights after the Lisbon Treaty. The subnational parliaments do not benefit from this change since the Bundesrat is composed by ministers of the state government. *Reutter* uses representation theory and argues that while state parliaments have increased rights to inform, set up committees and engage in subsidiarity control, they cannot effectively control their executives in the EU arena.

Regarding regionalized member states, *Nicolini* begins with an examination of the case of Italy. Both constitutional changes and the Lisbon Treaty had little effect on the role of subnational parliaments. Regional governments are in a stronger position in terms of EU involvement. Within the UK, *Högenauer* suggests that the Scottish Parliament has the strongest procedures for controlling EU affairs. Unlike other regional parliaments, the Scottish Parliament has embraced European Integration from the start.

*Andreu* and *Kölling* conclude that in Spain most subnational parliaments are not able to effectively participate in EU affairs.

After looking at subnational parliaments in different countries, the volume concentrates on national and transnational cooperation between them. *Eppler* sets out to look at differences in cooperation between subnational parliaments and examines possible reasons for changing patterns. *Bußjäger* looks at one particular cooperation instrument, the Conference on European Regional Legislative Assemblies (CALRE).

The last section of the book aims at discussing the implications of subnational parliaments on the EU multi-level parliamentary system. *Patzelt* argues that subnational parliaments are unlikely to ever play a significant role in EU affairs, but will be of great importance at home, especially by improving EU governance. *Auel* and *Hüttemann* suggest, that subnational parliaments in some cases, are even better equipped than national parliaments when it comes to influencing and informing their citizens. *Fossum* summarizes key findings of the book and engages with theoretical implications.

The strengths of the volume are not just defining and closing a research gap, but also the sophisticated structure of the book. It offers different theoretical approaches together with a broad range of case studies. Especially the second and third section are crucial. By looking at subnational parliaments in several countries, a more detailed understanding of disparities and similarities is possible. It allows to understand the different impacts the Lisbon Treaty has had on subnational parliaments in several nations with distinctive constitutional settings. An additional strength of the case studies is the selection of both federal and regionalized member states, which allows to see patterns and provides a solid empirical basis for further academic research. Especially when covering new ground and establishing a new research topic, it is important to provide empirical evidence for further theoretical discussions. The volume does not simply focus on different subnational parliaments but also looks at cooperation and initiatives of subnational parliaments across national boundaries and on the EU level. The last section is successful in addressing the broader implications on the EU multi-level parliamentary system and raises further questions and implications for future research. The volume therefore succeeds in establishing subnational parliaments as a crucial field of research and offers both theoretical and empirical guidance for future academic work.

Simon Blaas  
*simon.blaas93@gmail.com*

**Pelinka, Anton (2017), Die gescheiterte Republik.  
Kultur und Politik in Österreich 1918–1938,  
Böhlau Verlag: Wien/Köln/Weimar, 319 Seiten.**

„Ce qui reste!“ („Das, was übrigbleibt“) soll ein dem französischen Außenminister Georges Clemenceau zugesagtes Diktum gelautet haben, mit dem er geografisch jenes neue Gebilde anlässlich der Verhandlungen in St. Germain nach Beendigung des Ersten Weltkrieges beschrieb, nachdem sich die nationalistisch durchgesetzten Nachfolgestaaten selbstbewusst aus der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie verabschiedet hatten. Der Vertrag von 1919 war wohlgermerkt kein Friedensvertrag (wie mit dem Deutschen Reich in Versailles abgeschlossen), sondern lediglich ein Staatsvertrag, denn der „Bundesstaat Österreich“ (der sich nur allzu gerne als „Deutsch-Österreich“ gesehen hätte) wurde von den bestimmenden Siegermächten nicht als Rechtsnachfolger der Doppelmonarchie gesehen und wollte diese Nachfolgefunktion mangels einer geeigneten staatlichen Autorität auch selbst gar nicht. Mit dem Schicksal dieses „Restgebildes“ bis zu seinem endgültigen Untergang zwanzig Jahre später befasst sich der Autor, wobei sich der Verlag wiederum die umfangreiche einschlägige publizistische Tätigkeit Anton Pelinkas in der bereits seit 1945 bestehenden kulturpolitischen Wochenschrift „DIE FURCHE“ zunutze machte, um den Politologen mit einer erweiterten Sicht auf diese turbulente und spannende Periode zu beauftragen. Wer dieses Buch liest, erspart sich die Lektüre von 281 weiteren in einer 16 Seiten umfassenden Bibliographie angeführten Werken, auf deren Fundus der akribisch arbeitende Autor immer wieder zurückgreift. Das veranlasst schließlich auch einen anderen Rezensenten, nämlich den emeritierten Rechtswissenschaftler Manfred Welan, „Pelinkas reifstes Werk“ als einen „Klassiker“ zu bezeichnen.

Breiten Raum widmet der Autor seinen Reflexionen „Zum Begriff der Kultur“, denen er sogar ein eigenes Kapitel vorbehält. Er sieht Kultur und Politik eng mitei-

inander verflochten, erkennt nachgerade eine Instrumentalisierung der Kultur durch die Politik und qualifiziert Versuche einzelner Künstler, sich „unpolitisch“ aus der Politik wegzustehlen, als „eine Flucht aus der Verantwortung und vor der Einsicht in die [...] Politisierung von Kultur.“ Pelinka fasst seinen Kulturbegriff über die „Hochkultur“ hinausgehend denn auch breiter auf als „Politische Kultur – als ein System von Bewusstseins- und Verhaltensmustern, die Politik bestimmen.“ In der Berichtsepoche des Buches, so diagnostiziert der Berichterstatter, „bestand die herrschende Politische Kultur Österreichs nur aus dem Neben- und mehr noch Gegen-einander der politischen Kulturen der Lager. Diese waren auf eine der inneren Mobilisierung ausgerichtet, gegen einen als Feind konzipierten Anderen: Der Feind war der innenpolitische Gegner.“ Die Eliten der in den politischen, bereits während der Monarchie organisierten und als quasi-religiöse Lager geprägten Parteien waren zu einem nötigen Brückenschlag weder bereit noch in der Lage, was in fast logischer Konsequenz zum Bürgerkrieg, zum Ende der Demokratie und damit „Finis Austriae“ des Jahres 1938 führte.

Selbst die katholische Amtskirche war nicht imstande, dieses Ende aufzuhalten. Denn 1933 hatte Adolf Hitler, noch als Reichskanzler, aber schon uneingeschränkter Diktator „bereits seine katholische Karte gespielt; und die Kirche hatte sich zum Mitspielen entschlossen.“ Mit dem Konkordat vom 20. Juli, unterschrieben vom Kardinal-Staatssekretär und nachmaligen Papst Eugenio Pacelli, wurde dem Hitler-Regime „innerkirchliche Legitimation“ verliehen und die Amtskirche damit an Hitlers politische Kandare genommen. Mitunterschrieben hatte auch Franz von Papen, „der zwischen 1934 und 1938 als Gesandter in Wien emsig an der Untergrabung von Österreichs Selbständigkeit arbeiten sollte.“

Große Sympathie bringt Pelinka in seinem Buch für vom Mainstream des politischen Katholizismus abweichende Strömungen auf. So etwa für den „Linkskatholizismus“ des bemühten, aber letztlich erfolglosen Brückenbauers Ernst Karl Winter oder auch für dezidierte katholische Widerständler. Das zeigt sich allein schon darin, dass er seinen „Klassiker“ ausdrücklich „Zur Erinnerung an Irene Harand“ verfasst hat: „Sie sah, was auch andere hätten sehen können – wenn sie nur gewollt hätten.“ Harand, Monarchistin innerhalb der „Vaterländischen Front“, gründete 1933 eine „Weltbewegung gegen Rassenhass und Menschennot“ und gab bis 1938 die Wochenschrift „Gerechtigkeit“ heraus, deren Motto auf der Titelseite jeder Ausgabe aufschien: „Ich bekämpfe den Antisemitismus, weil er unser Christentum schändet.“ 1935 publizierte sie das Buch „„Sein Kampf“, Antwort an Hitler“. Davor schon hatte sie ihre Bewegung auch in anderen europäischen Staaten etabliert. Professor Pelinka, der dem Verfasser dieser Rezension ein gesondertes Buch über Irene Harand



angekündigt hat, gesteht zwar ihre Wirkung zu ihrer Zeit als „beschränkt“ ein, „eine Beschränkung, die eine Konsequenz des auch kirchlichen Antisemitismus und die Folge der mit dem Juli-Abkommen 1936 einsetzenden Beschwichtigungspolitik Schuschnigg gegenüber Hitler war: Das Buch war von einer antinazistischen Angriffsfreudigkeit, die dazu führte, dass Harand vom Nationalsozialismus als prominente Gegnerin eingestuft wurde.“ 1938 entkam sie mit Mühe dem Zugriff der Gestapo nach New York. Der Politologe resümiert: „Die sich auf die zentrale Botschaft des Christentums berufende Irene Harand und das Verhalten der Bischöfe, der Kirche insgesamt, hätten gegensätzlicher nicht sein können – ein Gegensatz, der zumindest rückblickend die Katholische Kirche beschämen müsste.“

Beschämt wurde letztlich aber vor allem Woodrow Wilson mit seinem propagierten „Selbstbestimmungsrecht der Völker“, das dem Kriegseintritt der USA 1917 eine ethische Fassade bieten sollte. Es galt nämlich für die Nachfolgestaaten Österreich-Ungarns nach Vorstellung der Siegermächte (inklusive Italien) nur mit Einschränkungen: Für Südtirol galt es überhaupt nicht. Der Slogan hatte aber fatale, von seinem Erfinder sicherlich nicht gewollte Auswirkungen, wie Pelinka schreibt: „In einer Umkehr der geopolitischen Interessenlage sollte Adolf Hitler das Selbstbestimmungsrecht zum Vorwand nehmen, um zunächst Österreich, dann die Tschechoslowakei und schließlich Polen zu zerschlagen und so mit Berufung auf ein von ihm willkürlich definiertes Selbstbestimmungsrecht ‚der Deutschen‘ den Krieg zu provozieren.“ So pervertierte sich der ethische Anspruch des Präsidenten.

Karl Heiden

*paganus7@chello.at*

**Politische Persönlichkeit des Jahres**

**Personaggio politico dell'anno**



Hannes Obermair – Foto: Ludwig Thalheimer

Andrea Carlà

## **Personalità politica dell'anno: Hannes Obermair e il processo di storicizzazione dei monumenti fascisti**

C'era una volta Bolzano, città divisa. Questa divisione correva lungo linee di appartenenza linguistica (italiana e tedesca) e riguardava la politica, la società e anche, e forse più di tutto, l'urbanistica. Da una parte i quartieri abitati prevalentemente dalla popolazione di madrelingua tedesca, soprattutto il centro storico, Gries e le case dei riopanti. Dall'altra i quartieri italiani, molti dei quali costruiti durante il Fascismo: Piazza Vittoria, Novacella, le Semirurali... Molte erano le persone che vivevano in bolle monolinguistiche e attraversano la divisione linguistica solo per bisogno, come per esempio al lavoro.

Simbolo di questa divisione era il Monumento alla Vittoria, nell'omonima piazza, un tempio/arco di marmo bianco costruito dal regime Fascista per celebrare la vittoria dell'Italia nella Prima Guerra mondiale e quindi l'annessione dell'Alto Adige allo stato italiano, che come un fantasma bianco si poneva come punto di passaggio dalla città vecchia ai nuovi quartieri italiani. Amato e odiato, portatore di significati controversi, simbolo di italianità, ingiustizia, fascismo, repressione, ma anche dei caduti per la patria, il Monumento è stato oggetto di accese discussioni ed è rimasto chiuso al pubblico per decenni. Stesse divisioni anche se in tono minore sono da

ricollegarsi ad altri monumenti costruiti o pensati dal fascismo, come il bassorilievo di Hans Piffrader in piazza Tribunale, raffigurante Mussolini a cavallo e le glorie fasciste.

Oggi la società altoatesina, e così la città di Bolzano, è cambiata notevolmente. La spaccatura sociale fra i gruppi linguistici, così come la divisione fra quartieri italiani e quartieri tedeschi a Bolzano, si è attenuata. Come sottolineato da Günther Pallaver (2014), negli ultimi decenni si è assistito a un notevole aumento del livello di fiducia reciproca, interazione e cooperazione tra le élite politiche, economiche e intellettuali dei diversi gruppi linguistici altoatesini, nonché allo sviluppo di iniziative interetniche all'interno della società civile. Anche nell'arena politica, nonostante le distinzioni linguistiche permangano, si evidenzia un processo di territorializzazione dei partiti e degli elettori politici dell'Alto Adige, anche all'interno del mondo politico di lingua italiana, e la diminuzione delle tensioni e della distanza sociale tra i gruppi linguistici (cfr. Pallaver 2012; 2014).

Simbolo di questo cambiamento è di nuovo il Monumento alla Vittoria, dal 2014 completamente trasformato, o meglio svelato, spiegato e reinterpretato nel suo significato, in seguito a un processo di storicizzazione e la creazione nei suoi sotterranei di un percorso espositivo dal titolo "BZ '18-'45 un monumento una città due dittature," sulla storia del monumento e della città dall'annessione dell'Alto Adige all'Italia alla fine della Seconda Guerra mondiale, sotto la dittatura fascista e poi nazista. Processo che poi è continuato con l'intervento al bassorilievo di Piffrader, dove all'inizio del 2018 le parole della filosofa Hannah Arendt "nessuno ha il diritto di obbedire" sono state sovrapposte al motto fascista "credere obbedire combattere" mentre una tavola esplicativa è stata collocata nella piazza antistante. Un processo, che come sottolineato dal giornalista Gerhard Mumelter (2014) segna una svolta e testimonia il cambiamento nelle relazioni fra i gruppi linguistici altoatesini.

Hannes Obermair, storico, archivist e curatore di esposizioni, è nato in quella Bolzano divisa. Dopo aver condotto gli studi universitari a Innsbruck e Vienna in storia, filologia e linguistica e conseguito il dottorato di ricerca nel 1987, ha lavorato come funzionario del settore cultura nell'amministrazione provinciale (soprintendenza-archivio provinciale) e dal 2002 al 2017 è stato direttore dell'archivio storico del Comune di Bolzano. Nominato membro della commissione di storici che nel 2011 è stata incaricata di elaborare il percorso espositivo all'interno del Monumento alla Vittoria, e poi responsabile dell'intervento di contestualizzazione storica del bassorilievo di Piffrader, Obermair è senza dubbio fra i protagonisti di questo processo di storicizzazione dei monumenti fascisti con cui la città di Bolzano e più in generale l'Alto Adige, vuole conciliarsi con la sua storia controversa e i suoi simbo-

li architettonici di discordia, approfondendo una rilettura del passato per pensare a un nuovo e migliore futuro di pace, al fine, usando le parole del Presidente della Provincia Arno Kompatscher, di “imparare dalla storia e continuare sulla strada della costruzione di una piccola Europa in Alto Adige” (Redazione ANSA 2014).

Per il suo contributo al processo di storicizzazione dei monumenti fascisti in Alto Adige, Politika, la Società di Scienza Politica dell’Alto Adige ha deciso di assegnare ad Hannes Obermair il riconoscimento di Personalità politica dell’anno – premio che la Società riconosce a quelle personalità che per il loro operato si sono particolarmente distinte nell’ambito della politica. Naturalmente Obermair non è stato il solo artefice di questo processo di storicizzazione. Molte altre persone hanno contribuito alla sua realizzazione, fra cui gli altri membri della commissione di storici che si è occupata del Monumento (Ugo Soragni, Andrea di Michele, Christine Roilo e Silvia Spada), lo storico statunitense Jeffrey Schnapp, che ha offerto consulenze, i membri del Gruppe Gut – Werkstatt für Gestaltung, che ha curato l’allestimento del percorso espositivo e l’intervento sul bassorilievo di Piffrader, Arnold Holz knecht e Michele Bernardi, a cui va l’idea della scritta di Hannah Arendt sul bassorilievo, l’Assessore comunale alla cultura Patrizia Trincanato, e tanti altri. Il premio a Obermair è un riconoscimento anche per tutti coloro che si sono prodigati e hanno contribuito a questo processo di storicizzazione dei monumenti fascisti altoatesini, e per il processo in se, che Politika considera come un importante passo avanti per sostenere e migliorare la convivenza pacifica in una società diversificata come l’Alto Adige.

Manufatti culturali, come il Monumento alla Vittoria e il bassorilievo di Piffrader, sono luoghi che incarnano la memoria passata, plasmano il senso del presente e del futuro e fungono da spunti per articolare le identità della popolazione (cfr. Meharg 2004, 7). Questi monumenti non sono semplicemente manufatti storici, che rappresentano il passato; piuttosto sono “lieux de mémoire” e in quanto tali sono fenomeni reali, proiettati verso il presente e il futuro (Nora 1989, 8-9). In società multietniche e diversificate come l’Alto Adige possono essere potenziali fonti di divisione e conflitto e svolgere un ruolo chiave nel plasmare le relazioni fra i diversi segmenti della popolazione. Come scrive lo storico Bill Niven, questi manufatti sono “punti focali di lotte sulla storia, la politica e l’identità” (Niven 2008, 45).<sup>1</sup> Di conseguenza la loro gestione rispecchia la visione che la società ha di se stessa e di ciò che significa rispettare e governare le sue diversità.

Il Monumento alla Vittoria, progettato da Marcello Piacentini, uno dei più importanti architetti italiani della prima metà del XX secolo, e costruito demolendo il (mai completato) monumento al Kaiserjäger, era per Bolzano e l’Alto Adige “un ma-

cigno che la storia ha dimenticato di rimuovere” (Obermair 2016, 122).<sup>2</sup> Come spiegato da Obermair (2016, 123), la costruzione del Monumento era al contempo parte di un movimento distruttivo finalizzato a distruggere la memoria austro-tirolese e del processo di italianizzazione dell’Alto Adige avviato dal regime Fascista, che significava anche italianizzazione del paesaggio urbano. Attraverso la sovrapposizione di simboli e significati, fra cui le colonne con i fasci littori, le iscrizioni in latino (*hinc ceteros excolvimus lingua legibus artibus*/da qui educammo gli altri alla lingua, al diritto, alle arti) e le sculture, come l’erme di Cesare Battisti, il Monumento era “portatore di diversi messaggi: la commemorazione dei martiri italiani nella prima guerra mondiale; l’esaltazione della vittoria italiana e la conquista dei ‘confini naturali’; la supposta superiorità della civiltà latina; il trionfo del Fascismo” (Obermair 2016, 135).<sup>3</sup> Non sorprende che dopo la fine della seconda guerra mondiale nel mondo linguistico tedesco si chiedesse la sua distruzione, mentre divenne luogo di cerimonie commemorative da parte delle forze nazionaliste di lingua italiana (e celebrazioni da parte di tifosi sportivi delle vittorie della nazionale di calcio italiana), e fino al 1997, sede di cerimonie militari.

In seguito al processo di storicizzazione e contestualizzazione elaborato da Obermair e dai suoi colleghi e la creazione del percorso espositivo, il cui elemento simbolico esteriore è un led luminoso posto come un anello al dito su una delle colonne, segno tangibile che qualcosa è cambiato, ha assunto un nuovo significato. Come spiegato da Obermair (2016, 135), “da monumento pensato nel XX secolo dal e per il fascismo e ora un monumento per il nuovo millennio reinterpretato da una società democratica che crede nei valori della partecipazione, tolleranza e rispetto per l’umanità.”<sup>4</sup> Il percorso espositivo, con il suo allestimento “leggero” (Romeo 2014) e i suoi vari elementi, dal led alle frasi di Hannah Arendt, Bertolt Brecht e Thomas Paine<sup>5</sup> che nella cripta sono proiettate sopra le citazioni di Cicerone e Orazio inneggianti alla gloria e al sacrificio della vita per la Patria, dal perimetro esterno del percorso sulla storia di Bolzano e dell’Alto Adige dal 1918 al 1945 al perimetro interno sulla storia del monumento, fino agli spazi tematici (su cos’è un monumento, Marcello Piacentini, le caratteristiche del Monumento e la sua realtà presente) ha trasformato il Monumento da manufatto violento in uno spazio aperto di riflessione critica che appartiene a tutti e dove si può “discutere, fare domande e cercare risposte” (Obermair 2016, 139).<sup>6</sup> Il processo di storicizzazione operato da Obermair e dai suoi colleghi ha trasformato il Monumento alla Vittoria in un “contro monumento” che “mette in moto un processo di riflessione” (Michalski 2003, 212);<sup>7</sup> un luogo di produzione della conoscenza che sarebbe andato perso se il monumento fosse stato distrutto.

Lo stesso è accaduto con l'imponente bassorilievo realizzato dall'artista Hans Piffraeder, collocato su quella che era la "Casa Littoria", sede del Partito nazionale fascista (oggi sede degli Uffici finanziari). Con il suo duce a cavallo, i pannelli sulla storia e successi del Fascismo e quelli che celebrano l'idillio della società fascista, e il motto fascista "credere obbedire e combattere," rappresentava l'esaltazione dello stato totalitario. Oggi, come spiega Obermair (Campostrini 2017b), con la sovrapposizione della scritta della Arendt e la collocazione di tavole esplicative (illustranti il bassorilievo, la piazza in cui è collocato, l'opera di Piffraeder e la scritta della Arendt) una memoria critica e attuale ha trasformato "un passato ingombrante in una contemporaneità più intelligente, leggera e finalmente desacralizzata;" il messaggio totalitario è stato preservato e al contempo riletto, capovolgendo il bassorilievo nei suoi intenti e contribuendo così "alla europeizzazione del [...] tessuto urbano" di Bolzano.

Non tutti in realtà hanno condiviso questo processo di storicizzazione dei monumenti fascisti e le critiche non sono mancate; si pensi alle polemiche riguardo al led luminoso che alcune persone (poche) considerano deturpare il monumento<sup>8</sup> con tanto di annuncio di esposto alla procura per "alterazione delle caratteristiche materiali e storiche" del monumento;<sup>9</sup> o la voce di coloro che vede nella rimozione dei monumenti fascisti l'unica soluzione possibile. A riguardo va sottolineato il contributo nel difendere quanto messo in atto di Hannes Obermair, che è non solo, come definito dal sindaco di Bolzano Renzo Caramaschi (Campostrini 2017a), "un grande storico," e "un cavallo di razza," ma anche un abile oratore con le parole e con i fatti. Con le parole, come quando spiega il led con la volontà di "contrapporre la leggerezza alla pesantezza" (Campostrini 2014) e la scritta della Arendt come "un'operazione un poco sovversiva e anche vagamente ironica" (Campostrini 2017b), o quando ribatte colpo su colpo ai tentativi di revisionismo storico dei misfatti del fascismo e nazismo da parte di Andrea Bonazza, rappresentante di Casa Pound. Con i fatti, come quando in risposta a Sven Knoll, consigliere provinciale di Süd-Tiroler Freiheit, che invocava il bisogno di intaccare in modo più radicale la visibilità del monumento e lo accusava di aver contribuito a congelare lo spirito fascista, Obermair tirava fuori dalla tasca un libro ispirato dagli ambienti dell'estrema destra austriaca e dall'ideologia nazionalsocialista in cui Knoll risulta tra gli autori.

È estremamente ragguardevole e fino a non tanto tempo fa impensabile quello che Hannes Obermair e gli altri hanno fatto e si spera si continui a fare con i monumenti fascisti o controversi che si trovano in Alto Adige, se si rammenta che ancora nel 2002 la decisione di cambiare il nome di piazza della Vittoria in piazza della Pace aveva suscitato l'indignazione della popolazione di lingua italiana, che in un



referendum aveva a grande maggioranza richiesto il mantenimento della vecchia denominazione.

Forse, però, l'operato di Obermair e dei suoi colleghi non è ancora completamente apprezzato a livello locale visto che il Monumento (e adesso il bassorilievo di Piffrader) sembra rimanere ai margini della visione che la città e la Provincia di Bolzano vogliono dare all'esterno, anche se c'è chi ha iniziato una discussione a riguardo. Non che ogni brochure e guida di Bolzano e dell'Alto Adige debba iniziare dal Monumento, ma la *special commendation* ricevuta alla 39esima edizione dello European Museum of the Year Award, che ha lodato il percorso espositivo per avere integrato un monumento controverso e l'ha definito un "iniziativa molto coraggiosa e professionale volta a promuovere l'umanesimo, la tolleranza e la democrazia," significherà pur qualcosa (Franzosi 2016).

Da anni l'Alto Adige e il proprio Statuto d'autonomia sono presentati come un modello per risolvere tensioni etniche e proteggere le minoranze nel mondo, dal Tibet, alla Bosnia-Herzegovina, all'Ucraina. Questo processo di storicizzazione dei monumenti fascisti è un nuovo tassello che arricchisce immensamente il modello altoatesino, tanto più che in società culturalmente diversificate e in materia di politica etnica, i monumenti e manufatti culturali sono spesso evidenziati per i conflitti che provocano, come per esempio i disordini scoppiati a Tallinn in Estonia nel 2007 intorno al Soldato di Bronzo, memoriale di guerra sovietico e simbolo per la popolazione russa del paese, o più recentemente le tensioni sorte negli USA riguardo ai monumenti che celebrano i soldati confederati degli Stati schiavisti del Sud. Invece, oggi il Monumento alla Vittoria e il bassorilievo di Piffrader si differenziano da questo marasma etnico-razziale, presentandosi come un simbolo tangibile dei progressi fatti in Alto Adige in materia di convivenza pacifica fra i gruppi linguistici.

Il processo di storicizzazione dei monumenti fascisti operato da Obermair e dai suoi colleghi è altresì importante se si pensa che siamo in un momento in cui alcuni aspetti del modello altoatesino stanno scricchiolando. Basta rammentare il recente fallimento della legge sulla toponomastica, su cui non si è riusciti a trovare un compromesso, i problemi emersi durante la Convenzione sull'Autonomia, che da luogo in cui la popolazione altoatesina avrebbe dovuto discutere il proprio futuro e le proprie regole insieme è diventata un megafono per le destre nazionaliste tedesche e il loro richiamo al principio di autodeterminazione. Vi è poi la polemica sul doppio passaporto, la crescita dei populismi contro la diversità (questa volta non italiana o tedesca, ma straniera), la questione (ancora!) del disagio degli italiani ...

Il premio a Obermair come personalità politica dell'anno 2017 è un invito ad arginare questi scricchiolii, a prendere cazzuola e cemento per sostenere e incremen-

tare i successi ottenuti dalla società altoatesina, e a continuare a lavorare per una convivenza che sia pacifica, condivisa, inclusiva, rispettosa della diversità e dei bisogni altrui, e aperta al dialogo fra tutti i gruppi linguistici e fra le persone che vivono in Alto Adige, in, come detto da Obermair, quest' "Italia un po' particolare" (citato in Alto Adige 2015).

---

## Note

- 1 Traduzione dell'autore.
- 2 Traduzione dell'autore.
- 3 Traduzione dell'autore.
- 4 Traduzione dell'autore.
- 5 Le frasi proiettate di Hannah Arendt, Bertolt Brecht e Thomas Paine sono rispettivamente: "Nessuno ha il diritto di obbedire"; "Infelice il popolo che ha bisogno di eroi"; e "Il dovere del Patriota è proteggere la patria dal suo governo."
- 6 Traduzione dell'autore.
- 7 Traduzione dell'autore.
- 8 Così gli esponenti di Unitalia, Donato Seppi e Marco Caruso (cit. in Alto Adige 2014a).
- 9 Così Alessandro Urzì, consigliere provinciale di Alto Adige nel cuore (cit. in Alto Adige 2014b).

---

## Riferimenti bibliografici

- Alto Adige (2014a), L'anello sulla colonna. Ed è subito polemica, in: Alto Adige, 22.07.2014
- Alto Adige (2014b), Monumento, esposto di Urzi: "Alterate le caratteristiche storiche", in: Alto Adige, 22.07.2014
- Alto Adige (2015), Ma qui è un'Italia un po' particolare, in: Alto Adige, 23.05.2015
- Campostrini, Paolo (2014), Finalmente è caduto anche il nostro muro, in: Alto Adige, 25.07.2014
- Campostrini, Paolo (2017a), Archivio storico, l'addio polemico di Hannes Obermair, in: Alto Adige, 23.08.2017
- Campostrini, Paolo (2017b), Un passato ingombrante trasformato con ironia, in: Alto Adige, 04.11.2017
- Franzosini, Sarah (2016), Un premio che conta, in: Salto.bz, 11.04.2016, [www.salto.bz/it/article/11042016/un-motivo-di-orgoglio](http://www.salto.bz/it/article/11042016/un-motivo-di-orgoglio) (20.02.2018)
- Landzelius, Michael (2003), Commemorative Dis(re)membering: Erasing Heritage, Spatializing Disinheritance?, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, 21 (2), 195-221
- Meharg, Sarah Jane (2004), *Identicide and Terrains of Opportunity: the Problem with Post-Conflict Reconstruction,*” manoscritto presentato all'Annual Conference of the Regional Peace Studies Consortium, Syracuse, USA, 13.11.2004
- Mumelter, Gerhard (2014), Metamorfosi di un monumento, in: *Internazionale*, 23.07.2014, [www.internazionale.it/opinione/gerhard-mumelter/2014/07/23/metamorfosi-di-un-monumento](http://www.internazionale.it/opinione/gerhard-mumelter/2014/07/23/metamorfosi-di-un-monumento) (20.02.2018)
- Niven, Bill (2008), War Memorials at the Intersection of Politics, Culture and Memory, in: *Journal of War and Culture Studies*, 1 (1), 39-45
- Nora, Pierre (1989), Between Memory and History: Les Lieux de Memoire, in: *Representations*, 26, 7-24
- Obermair, Hannes (2016), Monument and City – A Tormented Relationship, in: *A Permanent Exhibition within the Monument to Victory*, Bolzano: Folio
- Pallaver, Günther (2012), South Tyrol. From an Ethnic to a New Territorial Cleavage, in: Pallaver, Günther/Wagemann, Clausius (a cura di), *Challenges for Alpine Parties*, Innsbruck: Studien Verlag, 101-125
- Pallaver, Günther (2014), South Tyrol's changing political system: from dissociative on the road to associative conflict resolution, in: *Nationalities Papers*, 42 (3), 376-398
- Redazione ANSA (2014), ANSA.it, Kompatscher, da storicizzazione a normalizzazione, [www.ansamed.info/trentino/notizie/qualitaaltoadige/2014/07/21/kompatscher-da-storicizzazione-a-normalizzazione\\_7d0939ba-bd5c-4a44-bee1-b331479a4652.html](http://www.ansamed.info/trentino/notizie/qualitaaltoadige/2014/07/21/kompatscher-da-storicizzazione-a-normalizzazione_7d0939ba-bd5c-4a44-bee1-b331479a4652.html) (20.02.2018)

## Begründung der Jury

**Hannes Obermair**

### **Politische Persönlichkeit des Jahres**

Politika, die Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/Sozieta de Scienza Pulitica de Sudtirool zeichnet jährlich eine Persönlichkeit aus, die in einem gewissen Zusammenhang mit Südtirol steht und die sich durch besondere Leistungen im Bereich der Politik und des bildungspolitischen Engagements hervorgetan hat.

Hannes Obermair wurde vom Vorstand der Politika als politische Persönlichkeit des Jahres 2017 ausgezeichnet. Hannes Obermair, Historiker, Archivar und Kurator verschiedener Ausstellungen, ist federführend im Bereich der Aufarbeitung, Kontextualisierung und Wahrnehmung faschistischer Denkmäler in Südtirol, insbesondere in Bozen. Als damaliger Direktor des Stadtarchivs von Bozen wurde er Mitglied der Historikerkommission, die 2011 mit der Gestaltung eines musealen Parcours im Siegesdenkmal beauftragt wurde. Außerdem war die Kommission verantwortlich für die historische Einordnung des Flachreliefs von Hans Piffrader, welches Mussolini hoch zu Ross zeigt und die Verherrlichung des Faschismus darstellt.

Seiner und der Arbeit anderer, die im Bereich der historischen Einordnung faschistischer Denkmäler mitgewirkt haben, ist es zu verdanken, dass die Denkmäler – oftmals Stein des Anstoßes zwischengesellschaftlicher Beziehungen – nun Mahnmäler und Orte der Begegnung sind bzw. als solche wahrgenommen werden können für die Aufarbeitung der Vergangenheit und die Gestaltung einer gemeinsamen Zukunft. Die Kontextualisierung historischer Denkmäler, welche Ursache und Gegenstand von Streitigkeiten darstellten, ist ein wesentlicher und innovativer Beitrag für ein friedliches Zusammenleben und die Überwindung von Spannungen zwischen Südtirols Sprachgruppen. Südtirol zeigt damit beispielhaft auf, wie ethnische Spannungen überwunden und Minderheiten geschützt werden können.

Als Teil einer überparteiischen Arbeitsgruppe für die Kontextualisierung historischer Denkmäler war Obermair in der Lage, die verschiedenen Erinnerungskulturen, die an den Denkmälern haften, einander gegenüberzustellen. Dadurch, dass das

Siegesdenkmal und das Piffrader-Relief in einen historischen Zusammenhang gestellt worden sind, wurden sie zu einem Grundstein für die Aussöhnung der Südtiroler mit ihrer Vergangenheit und sind zudem ein wichtiger Schritt nach vorne zur Unterstützung eines friedvollen Zusammenlebens der vielseitigen Gesellschaft Südtirols. Die Politika-Auszeichnung „Politische Persönlichkeit des Jahres 2017“ würdigt Obermairs Arbeit und ist gleichzeitig auch Ansporn dafür, weitere faschistische sowie anderweitige umstrittene Denkmäler in Mahnmäler umzuarbeiten und historisch einzuordnen.

## Motivazioni della giuria

**Hannes Obermair**

### **Personalità politica dell'anno**

Politika, la Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Sozietät de Scienza Pulitica de Sudtirool assegna annualmente un premio a una personalità legata all'Alto Adige che per il suo operato si è particolarmente distinta nell'ambito della politica e della educazione civica.

Come personalità politica dell'anno 2017 il direttivo di Politika ha scelto Hannes Obermair.

Obermair, storico, archivista e curatore di esposizioni, è fra i protagonisti del processo di storicizzazione e contestualizzazione dei monumenti costruiti dal regime fascista in atto da vari anni in Alto Adige, in particolar modo nella città di Bolzano. Al tempo direttore dell'Archivio Storico del Comune di Bolzano, è stato nominato membro della commissione di storici che nel 2011 è stata incaricata di elaborare il percorso espositivo all'interno del Monumento alla Vittoria di Bolzano, e poi responsabile dell'intervento di contestualizzazione storica del bassorilievo di Hans Piffrader raffigurante Mussolini a cavallo e le glorie fasciste.

Il lavoro suo, così come di tutti coloro che hanno collaborato a questo processo di storicizzazione dei monumenti fascisti, sta trasformando strutture architettoniche, che per anni sono state fonte di dissidi e controversie fra la popolazione dell'Alto Adige e i suoi gruppi linguistici, in luoghi di memoria critica e di convivenza, dove la società altoatesina si può conciliare con la sua storia controversa, approfondendo una rilettura del passato per pensare a un nuovo e migliore futuro di pace. Questo processo, che reintegra simboli architettonici di discordia, rappresenta un contributo importante ed innovativo alla convivenza pacifica ed al superamento delle tensioni fra i gruppi linguistici altoatesini, che fa dell'Alto Adige un modello per risolvere tensioni etniche e proteggere le minoranze nel mondo.

Obermair è parte di un processo che si è dimostrato sovra-partitico, leale e in grado di mettere a confronto le diverse memorie legate a questi monumenti. Il processo di storicizzazione e contestualizzazione del Monumento alla Vittoria e del

bassorilievo di Piffrader permette la pacificazione della memoria altoatesina ed è un importante passo avanti per sostenere e migliorare la convivenza pacifica in una società diversificata come l'Alto Adige. Il premio a Obermair è un riconoscimento al lavoro svolto, così come un invito a continuare lungo questa strada con gli altri monumenti fascisti o controversi che si trovano in Alto Adige.

## Mutivazions dla giuria

**Hannes Obermair**

### **Persunalità politica dl ann**

Politika, la Sozietà de Scienza Pulitica de Sudtiroi/Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Società di Scienza Politica dell'Alto Adige ti sëurandà uni ann n pest a na persona lieda a Südtirol che tres si lëur se à fat meric tl cuntest politich.

Coche persunalità politica dl ann 2017 à l cunsëi de Politika cris ora Hannes Obermair.

Obermair, storich, archivar y curadëur de mostres ie danter i prtagonisè dl pruzes de storicisazion y cuntestualisazion di monumënc frabichei dal regim fascist, n pruzes che n ie tl lëur de fé ti ultims ani te Südtirol y dantaldut tla zità de Bulsan. Ai tèmps canche l fova diretëur dl Archif Storich dl Chemun de Bulsan, iel unì numinà cumëmber dla cumiscion di storics che tl 2011 ie unida nciarieda a lauré ora la mostra dedite tl Monumënt ala Vitoria a Bulsan, y dopro iel stat respunsabl dla cuntestualisazion storica dl bas-relief de Hans Piffrader, che rafigurea Mussolini a bastin y la glories fascistes.

Si lëur, coche nce chël de duc chëi che à cunlaurà a chësc pruzes de storicisazion di monumënc fascistè, ie tl lëur de trasformé strutures architetoniches, che per ani alalongia ie states gauja de descurdanzas y stritaries danter la jënt de Südtirol y si grupes linguistiches, te lueges de memoria critica y de cunvivënza, te chëles che la sozietà de Südtirol pò unì auna cun si storia cuntesteda y pustejada, cialan de analisé te na reinterpretazion dl passà per pensé a n dauni nuef y miëur tla pesc. Chësc pruzes, che tol ite simboi architetonics de dejunion, ie n cuntribut mpurtant y inuativ ala cunvivënza pazifica y al superamënt dla tenscions danter la grupes linguistiches de Südtirol, che fej de Südtirol n mudel per resolver tenscions etniches y scuné la mendranzes tl mond.

Obermair ie pert de n pruzes che se à desmustrà sëura-partitich, rëidl y bon de mëter a cunfront la memories desvalives liedes a chisc monumënc. L pruzes de storicisazion y de cuntestualisazion dl Monumënt ala Vitoria y dl bas-relief de Piffrader porta pro a mëter n pesc la memoria sudtiroleja y l ie n var inant mpurtant per sustenì y miuré la cunvivënza pazifica te na sozietà tan desvaliva coche Südtirol. L



pest a Obermair ie n recunescimënt per l lëur fat, coche nce n nvit a jì inant sun chësta streda cun i autri monumënc fascisc o cuntestei che ie da abiné te Südtirol.

## The jury's motivation

**Hannes Obermair**

### **Political personality of the year**

Politika, the South Tyrolean Political Science Association, Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Südtiroler Società per Scienza Pulitica, yearly assigns an award to a personality linked to South Tyrol who has made outstanding contributions to politics and civic engagement through his/her work.

As 2017 political personality, the board of Politika chose Hannes Obermair.

Obermair, historian, archivist and exhibition curator, is among the protagonists of the process of historicization and contextualization of the monuments built by the Fascist regime underway for some years in South Tyrol, especially in the city of Bolzano/Bozen. As former director of the Civic Archive of Bolzano/Bozen, he was appointed member of the commission of historians that in 2011 was tasked with elaborating a permanent exhibition within the Bolzano Monument to Victory, and then responsible for the historical contextualization of the bas-relief by Hans Piffrader depicting Mussolini on horseback and Fascist glories.

Obermair's work, as well as the work of all those who have collaborated in this process of historicization of Fascist monuments, are transforming architectural structures, which for years have been a source of disagreement and controversy among the people of South Tyrol and its language groups, into places of critical memory and coexistence. Today, in these places the South Tyrolean society can reconcile with its controversial history, and deepen a rereading of the past in order to think of a new and better future in peace. This process, which reintegrates architectural symbols of discord, represents an important and innovative contribution to peaceful coexistence and the overcoming of tensions between the South Tyrolean linguistic groups, thus making South Tyrol a model for resolving ethnic tensions and protecting minorities in the world.

Obermair is part of a process that proved to be supra party, loyal and able to compare the different memories linked to these monuments. The process of histori-

cization and contextualization of the Monument to Victory and Piffrader's bas-relief allows the pacification of the South Tyrolean memory and is an important step forward to supporting and improving peaceful coexistence in a diversified society such as South Tyrol. The award assigned to Obermair is a recognition of the work done, as well as an invitation to continue along this road with other Fascist or controversial monuments in South Tyrol.

**Autorinnen und Autoren**

**Autori**

**Elisabeth Alber**, Diplomstudium der internationalen Beziehungen und diplomatischen Wissenschaften in Turin (mit Schwerpunkt vergleichendes öffentliches Recht), Doktoratsstudium der Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck. Sie forscht am Institut für Vergleichende Föderalismusforschung der Eurac Research zu Politik und Recht in Mehrebenensystemen, Fragen der Dezentralisierung, Minderheiten und Autonomien sowie deliberativen Bürgerbeteiligungsprozessen. Sie begleitete die Arbeiten des Autonomiekonvents.

*elisabeth.alber@eurac.edu*

**Jörg Becker**, Prof. Dr., Hochschullehrer an den Instituten für Politikwissenschaft der Universität Marburg und der Universität Innsbruck (1999-2011). Geboren am 17. September 1946 in Bielefeld, Studium der Germanistik, Politikwissenschaft und Pädagogik in Marburg, Bern und Tübingen; 1977 Promotion, 1981 Habilitation, 1987 Ernennung zum Honorarprofessor an der Universität Marburg; Heisenberg-Stipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft von 1987 bis 1992. Arbeitsgebiete: Internationale, vergleichende und deutsche Kommunikations-, Medien- und Kulturforschung, Technologiefolgenabschätzung und Friedensforschung; dazu zahlreiche Veröffentlichungen in mehr als zehn Sprachen.

*joerg.becker@komtech.org*

**Michele Buonerba**, nato a Bolzano nel 1970. Laureato in scienze politiche all'Università di Bologna è impegnato a tempo pieno nell'attività sindacale presso la SGB/CISL dal 1994. Ha ricoperto il ruolo di responsabile della federazione dell'edilizia e del legno fino al 2009 e da allora è segretario generale della confederazione. Dal 2000 al 2004 è stato anche presidente del sindacato unitario degli inquilini "Centro Casa".

*michele.buonerba@s gbcisl.it*

**Andrea Carlà** è Senior Researcher presso l'Istituto sui Diritti delle Minoranze di Eurac Research. Politologo, si occupa prevalentemente di politiche etniche, politiche sulla migrazione e questioni di sicurezza nazionale. Dopo essersi laureato in Scienze Politiche e aver frequentato un Corso di Alta Formazione per le Carriere Diplomatiche e Internazionali presso l'Università di Bologna, ha conseguito un Ph.D. in Politics presso la New School for Social Research di New York, USA.

*andrea.carla@eurac.edu*

**Roberto Colletti**, giornalista, iscritto all'Albo dal 1976, ha lavorato all'"Alto Adige" ed al "Trentino". Caporedattore, si è occupato di politica ed economia.

*colletti.roberto@gmail.com*

**Guido Denicolò**, geboren 1955, wohnhaft in Bozen, Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Padua, Dissertation in Vergleichendem Privatrecht, Lehrbefähigung für Rechtskunde, Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Oberschule, Anwaltsprüfung, Richterprüfung, seit 1987 als Staatsadvokat bei der Staatsadvokatur Trient tätig.

*deniguid@tin.it*

**Alice Engl**, Diplomstudium und Doktoratsstudium der Politikwissenschaft in Innsbruck und postgradualer Studienlehrgang zu Europäischen Studien an der Universität Wien. Sie ist Forscherin am Institut für Minderheitenrecht von Eurac Research und beschäftigt sich vor allem mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Regionen und Gemeinden in Europa, speziell in Minderheitengebieten. Weitere Forschungsinteressen sind Minderheiten und Autonomien, Europäische Integration und sub-staatliche regionale Integrationsprozesse.

*alice.engl@eurac.edu*

**Jennifer Murphy**, laureata nel 2014 in Studi Internazionali all'Università degli studi di Trento con una tesi sull'insegnamento dell'Unione europea nelle scuole superiori. Due anni dopo ha iniziato la sua collaborazione come giornalista freelance per il quotidiano Corriere del Trentino. Nel 2017 ha conseguito la laurea magistrale presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale di Trento in Gestione delle Organizzazioni e del Territorio con una tesi di ricerca sulla riforma dello Statuto del Trentino-Alto Adige e la partecipazione dei cittadini.

*murp.jennifer@gmail.com*

**Günther Pallaver**, Dr. jur et Dr. phil. ist Professor für Politikwissenschaft und Leiter des Instituts für Medien, Gesellschaft und Kommunikation an der Universität Innsbruck. Geboren 1955, Studien an den Universitäten Innsbruck, Salzburg, Wien, Verona und London. Mitglied der Berufskammer der Journalisten Italiens, Präsident der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft. Forschungsfelder: Vergleich politischer Systeme, politische Kommunikation, Föderalismus, ethnische Minderheiten und (ethno-)regionale Parteien.

*guenther.pallaver@uibk.ac.at*

**Sara Parolari** ha conseguito l'abilitazione professionale come avvocato presso la Corte di Appello di Trento (2004) ed il dottorato di ricerca in Studi Giuridici Comparati ed Europei presso l'Università degli Studi di Trento (2007). Attualmente, è Senior Researcher presso l'Istituto di Studi Federali Comparati di Eurac Research.

*sara.parolari@eurac.edu*

**Werner Pescosta** è nato nel 1974. Laureato in Lettere a Padova, lavora presso l'Istituto Ladino "Micurá de Rù" di San Martino in Badia dal 1993. Membro di diverse associazioni si è occupato per molti anni di promozione culturale e ricerca storica. Autore di alcune pubblicazioni in lingua ladina e di saggi storici, ha curato la pagina "Dolomiti, terra ladina", uscita tra il 2008 e il 2010 in uno degli inserti regionali del Corriere della Sera. È l'autore del volume "Storia dei ladini delle Dolomiti" pubblicato nel 2010 e uscito in tedesco nel 2013 col titolo "Geschichte der Dolomitenladiner".

*wernerpescosta@hotmail.com*

**Melanie Plangger**, geboren 1989, ist Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck. In ihrer Dissertation untersucht sie die Rolle der Regionen in der EU-Alpenraumstrategie. Zuvor hat sie das Bachelorstudium Politikwissenschaft sowie das Masterstudium Europäische Politik und Gesellschaft an der Universität Innsbruck absolviert. Im Rahmen ihrer Dissertation hat sie an der Universität Grenoble in Frankreich, der Universität Trient in Italien sowie an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Brüssel geforscht.

*melanie.Plangger@student.uibk.ac.at*

**Barbara Poggio** è prorettrice alle Politiche di Equità e Diversità dell'Università di Trento ed insegna Sociologia del Lavoro e Sociologia dell'Organizzazione presso il dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale. Ha condotto e coordinato numerose ricerche, a livello nazionale e internazionale, relative alle differenze di genere nelle organizzazioni e nel mondo del lavoro. È stata componente della Consulta per l'Autonomia in rappresentanza delle associazioni culturali della provincia di Trento.

*barbara.poggio@unitn.it*

**Marc Röggl** studierte Rechtswissenschaften an der Universität Innsbruck. Seit 2013 arbeitet er als Wissenschaftler und Projektmanager am Institut für Minderheitenrecht am Eurac Research in Bozen. Er konzentriert sich in seiner Forschung vor allem auf Südtirols Autonomiemodell, partizipative Demokratie und Minderheitenmedien. Röggl begleitete die Arbeiten des Autonomiekonvents und ist für die Europäische Vereinigung von Tageszeitungen in Minderheiten- und Regionalsprachen (MIDAS) tätig.

*marc.roeggla@eurac.edu*

**Anna Simonati** è professoressa associata di Diritto amministrativo presso l'Università di Trento, dove insegna Diritto urbanistico e delle opere pubbliche e Diritto e genere nella Facoltà di Giurisprudenza, Legislazione dei beni culturali nel Dipartimento di Lettere e Filosofia e Diritto pubblico nel Dipartimento di economia e management. È autrice di numerose pubblicazioni, ha partecipato a svariati progetti di ricerca, fa parte di associazioni scientifiche e comitati editoriali. È stata componente della Consulta per l'Autonomia in rappresentanza della CGIL.

*anna.simonati@unitn.it*

**Martina Trettel** è ricercatrice senior presso l'Istituto di Studi federali comparati di Eurac Research (Bolzano) e professore a contratto di diritto pubblico comparato presso l'Università di Verona. Presso lo stesso ateneo, ha ottenuto il dottorato in giurisprudenza nel maggio del 2017 con una tesi in materia di democrazia partecipativa nel contesto degli Stati multilivello. I suoi principali interessi di ricerca sono l'innovazione istituzionale e la democrazia partecipativa, il federalismo fiscale, il federalismo, il regionalismo e la giustizia costituzionale comparata.

*martina.trettel@eurac.edu*



**Alice Valdesalici** è ricercatrice senior presso l'Istituto di Studi federali comparati di Eurac Research (Bolzano) e professore a contratto di diritto pubblico comparato presso l'Università di Verona. Presso lo stesso Ateneo ha conseguito il dottorato in diritto costituzionale italiano ed europeo, insieme al titolo di Doctor Europaeus, con una tesi in materia di federalismo fiscale. I suoi principali interessi di ricerca sono il federalismo fiscale comparato, il regionalismo e il federalismo, il diritto costituzionale italiano ed europeo.

*alice.valdesalici@eurac.edu*

**Andrej Werth**, geboren am 8. März 1985 in Trient. Diplomstudium der Geschichte und Politikwissenschaft an der Universität Salzburg (2004–2012). Nach Abschluss der Studien arbeitete er als Studentinnen- und Studentenberater bei der Südtiroler HochschülerInnenschaft in Bozen und Lehrbeauftragter für Europäische Regionalgeschichte an der Universität Salzburg. Seit Mai 2016 ist er Redakteur bei der Tageszeitung „Dolomiten“.

*andrej\_werth@yahoo.com*

**Marion Wieser**, geb. 1979 in Bozen, studierte in Innsbruck Politikwissenschaft. Sie hielt sich von 2006-2012 in den USA auf, wo sie an der University of Georgia in Athens und an der University of New Orleans studierte und forschte. Von 2009 bis 2012 war sie Adjunct Lecturer und Visiting Assistant Professor of Political Science an der University of New Orleans und an der Tulane University in New Orleans. 2017 promovierte Wieser am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck mit einer Arbeit zum politischen Einfluss der Religiösen Rechten in den USA. Derzeit arbeitet sie als Koordinatorin der wissenschaftlichen Netzwerke AIANI und BritInn bei den Internationalen Diensten der Universität Innsbruck.

*marion.wieser@uibk.ac.at*



# Politika19

## **Wahlen 2017 und 2018: Wahlverhalten, politische Akteure, Politikfelder**

**Südtirol, Trentino, Tirol und Bayern im Vergleich**

## **Elezioni 2017 e 2018: comportamento elettorale, attori politici, temi politici**

**Alto Adige, Trentino, Tirolo e Baviera a confronto**

Informationen zur nächsten Ausgabe von Politika finden Sie auf der Seite der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft: [www.politika.bz.it](http://www.politika.bz.it)

Per informazioni sulla prossima edizione di Politika vedi il sito della Società di Scienza Politica dell'Alto Adige: [www.politika.bz.it](http://www.politika.bz.it)

Informazions sun la proscima edizion de Politika giapëis sota la plata dla Sozietà de scienza politica de Südtirol: [www.politika.bz.it](http://www.politika.bz.it)

Information on the next issue of Politika can be found on the website of the South Tyrolean Political Science Association: [www.politika.bz.it](http://www.politika.bz.it)

RAETIA

politikə

POL

„

FI

Alice Engl  
Günther Pallaver  
Elisabeth Alber

POLITIKA 2019

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

KA

19“

## Für Politologinnen und Politologen

Das Kombipaket Jahresmitgliedschaft und Abo sichert den Fortbestand der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft und des Jahrbuches.

Bitte richten Sie Ihre Bestellung an die Gesellschaft unter [info@politika.bz.it](mailto:info@politika.bz.it).

**Jahresmitgliedschaft:**

€ 15,- € 10,-

**Politika – Jahrbuch für Politik:**

€ 25,- € 20,-

**Im Paket nur**

**€ 30,-\* jährlich**

## Für Nichtmitglieder

Einzelhefte kosten Euro 25,- und sind in jeder guten Buchhandlung erhältlich. Nichtmitglieder können ein Abo zu Euro 20,- jährlich abschließen, Bestellungen bitte an [info@raetia.com](mailto:info@raetia.com).

\* zzgl. Porto und Verpackung. Der Versand erfolgt über den Verlag Edition Raetia. Die geltenden Versand- und Geschäftsbedingungen finden Sie auf der Internetseite des Verlages ([www.raetia.com](http://www.raetia.com)). Die Lieferung der aktuellen Ausgabe erfolgt alljährlich zum Erscheinungstermin. Das Abonnement verlängert sich um ein Jahr, wenn nicht zwölf Wochen vor Jahresende eine schriftliche Kündigung erfolgt.

## Per politologi

Il pacchetto combinato quota associativa e abbonamento garantisce la continuità della Società di Scienza Politica dell'Alto Adige e dell'annuario.

Si prega di inviare la richiesta alla Società di Scienza Politica dell'Alto Adige all'indirizzo [info@politika.bz.it](mailto:info@politika.bz.it)

**Quota associativa:**

€ 15,- € 10,-

**Politika – Annuario di politica:**

€ 25,- € 20,-

**Il pacchetto costa solo € 30,-\* l'anno**

## Per non soci

I singoli numeri sono disponibili nelle migliori librerie al prezzo di 25,- euro. I non soci possono sottoscrivere un abbonamento a 20,- euro l'anno; si prega di inviare le richieste a [info@raetia.com](mailto:info@raetia.com)

\* più spese di spedizione. La spedizione viene eseguita dalla casa editrice Raetia. Le informazioni sulle condizioni generali di contratto e di spedizioni si trovano sul sito [www.raetia.com](http://www.raetia.com). La consegna dell'edizione attuale avviene annualmente in data di pubblicazione. L'abbonamento si ritiene automaticamente prolungato per l'anno successivo, se non avviene disdetta scritta dodici settimane prima del 31 dicembre dell'anno corrente.





