

Elisabeth Alber
Alice Engl
Günther Pallaver

POLITIKA 2021

Elisabeth Alber
Alice Engl
Günther Pallaver

POLITIKA 2021

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

**Politik und Gesellschaft im Umbruch:
Folgen der Covid-19-Pandemie
Gemeinderatswahlen in
Südtirol und im Trentino**

**Politica e società al bivio:
conseguenze della pandemia Covid-19
Elezioni comunali in
Alto Adige e in Trentino**

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

Pubblicato 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 2021

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

Übersetzungen | Traduzioni | Traduziuns: Jürgen Runggaldier, Katharina Crepaz, Günther Pallaver

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

Druckvorstufe | Prestampa | Prestampa: Typoplus

Druck | Stampa | Stampa: Tezzele by Esperia, Lavis

ISBN 978-88-7283-771-9

www.raetia.com

www.politika.bz.it

Einleitung/Introduzione

Elisabeth Alber/Alice Engl/Günther Pallaver _____ 10

Essay/Saggio

Gianfranco Pasquino: Pandemia e Politica _____ 23

**Folgen der Covid-19-Pandemie
in Südtirol und im Trentino im Vergleich
Conseguenze della pandemia Covid-19
in Alto Adige e in Trentino a confronto**

*Elisabeth Alber/Tiziano Zgaga: Ein Jahr Pandemiemanagement
in Italien und Südtirol. Durchregieren auf Sicht und Südtirols
Sonderweg* _____ 43

*Stefan Perini: Südtirols Arbeitnehmer/-innen und die Corona-Krise.
Die Corona-Pandemie ist ein großer Stresstest für Südtirol.
Bleibt 2020 ein Ausnahmejahr oder wird es ein Wendejahr?* _____ 71

*Michela Morandini: Die Corona-Pandemie aus
Geschlechterperspektive. Eine vorläufige Bestandsaufnahme
zu den Auswirkungen auf das Leben der Frauen und zur
Gleichstellungspolitik der Geschlechter* _____ 91

*Katharina Crepaz/Susanne Elsen: Soziale Innovation, Transformation
und Empowerment während der Covid-19-Krise* _____ 113

*Federico Boffa/Francesco Ravazzolo/Mirco Tonin: Ruolo del settore
pubblico e politiche al tempo del Covid-19* _____ 133

*Alice Engl: Ausgebremste Grenzregionen durch Covid-19:
der Aktionismus in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino
im europäischen Vergleich* _____ 149

*Marco Brunazzo: Il Trentino e il Covid-19: le policies incerte di fronte
alla pandemia* _____ 169

Gemeinderatswahlen in Südtirol und im Trentino

Elezioni comunali in Alto Adige e in Trentino

Südtirol / Alto Adige

<i>Martin Karl Pircher:</i> Partizipative Nominierungsverfahren: Eine Analyse der SVP-Basiswahlen _____	191
<i>Florian Gasser:</i> Südtiroler Gemeinderatswahlen 2020 – Eine Wahl in Zeiten von Covid-19 _____	213
<i>Giorgio Mezzalana:</i> La ricerca di nuovi equilibri – Bolzano e Merano due banchi di prova elettorali _____	237
<i>Hermann Atz:</i> Frauen und Gemeinderatswahlen 2020. Die Quote ist ein Papiertiger _____	255
<i>Verena Wisthaler/Sophia Schönthaler/Giorgia Zogu:</i> Migrant/-innen als Kandidat/-innen bei den Südtiroler Gemeinderatswahlen 2020: Zwischen Repräsentation und Parteistrategie _____	277

Trentino

<i>Silvia Bolgherini/Marco Brunazzo:</i> Le elezioni amministrative 2020 in Trentino: risultati a luci ed ombre per tutti i partiti _____	299
<i>Alessia Donà:</i> Quote di genere e selezione delle candidature. Un'analisi delle elezioni comunali 2020 in Provincia di Trento _____	319

Panorama

Günther Pallaver: Das Verfassungsreferendum zur Reduzierung der
Parlamentarier/-innen. Ergebnisse und Besonderheiten in Südtirol _____ 335

Karl Heiden: Rezension: Brunner, Ulrich (2020), Lernen S' Geschichte,
Herr Reporter! Bruno Kreisky, Episoden einer Ära, Salzburg/München:
ECOWIN-Verlag _____ 346

Politische Persönlichkeit des Jahres

Personalità politica dell'anno

Motivazione della giuria – Begründung der Jury
Mutivazions dla giuria – The jury's motivation _____ 352

Autorinnen und Autoren

Autrici e autori _____ 361

Editorial

Politik und Gesellschaft im Umbruch: Folgen der Covid-19-Pandemie und Gemeinderatswahlen

Die Corona-Pandemie ist nicht nur eine unermessliche Krise der Gesundheit und des Gesundheitssystems, sondern hat auch die Weltgesellschaft urplötzlich verändert. Diese Änderungen werden mit dem Auslaufen der Pandemie nicht abrupt der Vergangenheit angehören, sondern noch lange nachwirken.

Die Pandemie hat Tausende und Abertausende von Toten gefordert, die größte weltweite Rezession in der Nachkriegszeit hervorgerufen, Lockdowns verschiedener Intensität haben unser Leben beschränkt, unser Alltags- und Arbeitsleben tiefgreifend verändert, die Wirtschaft schwer getroffen, Existenzen zerstört, mächtig am Bildungssystem gerüttelt, eine Menge von Systemschwächen aufgezeigt. Die Pandemie hat, wie immer bei einer Krise, die gesellschaftliche Ungleichheit besonders evident aufgezeigt, zwischen Personen und Personengruppen und zwischen Ländern und Kontinenten.

Politika21 beschäftigt sich mit Südtirols Politik und Gesellschaft unter Pandemiebedingungen und bettet die Krisenbewältigung des Landes in einen gesamtstaatlichen und europäischen Kontext. Südtirols Autonomie, vor allem ihre Verwaltung, hat in dieser Stresssituation eine Reihe von Schwachpunkten und Defiziten aufgezeigt. Nach der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 sowie nach der Flüchtlingskrise im Jahr 2015 ist das Land unvorbereitet in die Covid-19-Krise geraten und fährt wie viele andere Länder nur noch auf Sicht. Das arbeitsteilige Krisenmanagement, insbesondere zwischen Staat und Land, Stichwort Südtiroler Sonderweg, ist weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die in der Vergangenheit kritisierten Systemschwächen, wie etwa solche im Gesundheitswesen, sind nicht reformiert worden. Gleichzeitig ist die Südtiroler Corona-Politik vom Rückzug ins Nationale betroffen. Krisenmanagement wird nationalstaatlich geplant, die nicht nur für Südtirol wichtigen transnationalen und europäischen Dimensionen bleiben größtenteils außen vor. Die drei Mitgliedsländer der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino können durch diese Rückkehr des Nationalen keine gemeinsame Strategie der Pandemie-Bekämpfung durchsetzen.

Südtirols Alleinstellungsmerkmale, wie etwa die Verwaltungseffizienz oder die Vorgabe von klaren Entscheidungen, sind weniger geworden. Damit ist auch ein für jedes politisches System zentrales gesellschaftliches Kapital, nämlich das Vertrauen

und das Vertrauensverhältnis zwischen Politik und Bevölkerung, stark erodiert worden. Allerdings steht in einer Pandemie nicht nur die Politik in der Verantwortung, sondern auch die Bevölkerung. Ob die Pandemie eine Zeitenwende ist, wird sich zeigen. Sie ist jedenfalls eine Chance, wie in den einzelnen Beiträgen immer wieder prognostiziert wird.

Bislang wurde jede Ausgabe von *Politika* mit einer zweisprachigen, kritischen Bewertung des abgelaufenen Jahres eröffnet. In Zukunft werden wir diesen Rückblick nur in der Sprache des Autors/der Autorin veröffentlichen, von Jahr zu Jahr sprachlich alternierend. Angesichts der alles dominierenden Pandemie haben wir heuer nicht einen Südtirol-spezifischen Rückblick vorbereitet, sondern unseren Blick global erweitert.

Der bekannte Politologe *Gianfranco Pasquino* analysiert in seiner kritischen Bewertung des vergangenen Jahres den Zusammenhang von Pandemie und politischen Systemen. Global gesehen lässt sich feststellen, dass die Corona-Pandemie weder die parlamentarischen, noch die präsidentiellen Systeme beeinflusst hat. Was Europa betrifft, so lässt sich feststellen, dass die Pandemie nicht auf den Nationalstaat einschränkbar ist, sondern eine europäische Antwort verlangt. Die Pandemie, so der Autor, stärkt den europäischen Integrationsprozess.

Elisabeth Alber und *Tiziano Zgaga* zeigen einerseits die wesentlichen Grundzüge des italienischen Pandemiemanagements und der Handlungsfähigkeit von Regionen und autonomen Provinzen auf. Andererseits analysieren sie die wichtigsten Dynamiken in der Südtiroler Corona-Politik. Wie anderswo antwortete das Land zunächst langsam auf den Ausbruch der Pandemie. Viel erhoffte sich die Politik vom international beobachteten Südtiroler Sonderweg in der Pandemiebekämpfung, der im Februar 2021 jedoch definitiv scheitert und im dritten Lockdown endet.

Federico Boffa, *Francesco Ravazzolo* und *Mirco Tonin* beschäftigen sich mit den Eingriffen von Staat und Land Südtirol in die Wirtschaft. Der Erfolg solcher Maßnahmen hängt nach Meinung der Autoren nicht allein von der öffentlichen Hand ab, sondern auch vom Verhalten der Bevölkerung. Allerdings ist es notwendig, über die traditionellen Instrumente hinauszugehen. In Bezug auf die ökonomische Situation und den Arbeitsmarkt in Südtirol in der Pandemie sieht *Stefan Perini* einen gewaltigen Prozess der schöpferischen Zerstörung nach Joseph Schumpeter. Dadurch könnte Südtirol einen Produktivitätsschub erhalten, den es für die nachhaltige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes braucht. In dieselbe Richtung argumentieren auch *Katharina Crepaz* und *Susanne Elsen*, die in der Covid-19-Krise Möglichkeiten der sozialen Innovation, Transformation und Empowerment sehen, auch in Südtirol. Dabei müssen Innovationspotentiale und gesellschaftliche Auswirkungen in allen politischen Entscheidungen mitgedacht werden. In diesem

Zusammenhang steht auch der Aufsatz von *Michela Morandini* über die Corona-Pandemie aus Geschlechterperspektive. Sie kommt zum nicht überraschenden Schluss, dass die Pandemie einen prägnant negativen Einfluss auf die Lebensbedingungen von Frauen hat und dass es deshalb für die Zukunft eine noch stärkere Gleichstellungsstrategie bedarf, auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene.

Auf ein transnationales Thema weist auch *Alice Engl* hin, die sich mit Grenzräumen unter Pandemiebedingungen beschäftigt. Grenzregionen haben in Europa die Zusammenarbeit gerade wegen der Grenzsicherungen noch stärker symbolisch bekräftigt, aber auch konkrete Maßnahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ergriffen, vor allem bei den Themen Gesundheit, Kommunikation und Information. Institutionalisierte Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wie Europaregionen und Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), treten besonders als Vermittler/-innen zwischen verschiedenen Systemen hervor. Allerdings gibt es auch Schwächen und Desiderata hinsichtlich der politischen Rolle von Grenzregionen und Europaregionen, die auf europäischer und regionaler Ebene adressiert werden sollten.

Wie Südtirol ist auch das Trentino unvorbereitet vor den Herausforderungen der Pandemie gestanden und hat stark reaktiv und weniger aktiv gehandelt. Dabei ist es zu einer Politisierung der Beziehungen zwischen der Provinz Trient und Regierung in Rom gekommen, wie *Marco Brunazzo* in seinem Beitrag zum Schluss kommt.

Der zweite Themenblock von Politika 21 beschäftigt sich mit den Gemeinderatswahlen, die wegen der Pandemie vom 3. Mai auf den 20. und 21. September zeitgleich mit dem Verfassungsreferendum zur Reduzierung der Parlamentarier/-innen stattgefunden haben.

Martin Pircher leitet den Themenblock ein und analysiert die Vorwahlen, die 2020 allerdings nur von der Südtiroler Volkspartei (SVP) durchgeführt worden sind. Wo solche erfolgt sind, hat es grundsätzlich positive Auswirkungen auf unterschiedlichen Ebenen gegeben. *Florian Gasser* gibt einen Gesamtüberblick über die Ergebnisse der Kommunalwahlen. Bei einer leichten Abnahme der Wahlbeteiligung konnte die SVP ihre Position in den Dörfern bei den Bürgermeister/-innen halten und bei den Gemeinderät/-innen sogar etwas ausbauen. Allerdings hat im Vergleich zu 2015 die Anzahl der Gemeinden mit nur einer Liste zugenommen. Wo aber kein Wettbewerb stattfindet, nehmen die weißen und ungültigen Stimmen zu. Deutsche Parteien neben der SVP, italienische Parteien und Bürgerlisten haben im Vergleich zu 2015 Verluste eingefahren.

Giorgio Mezzalana analysiert die Wahlen in den beiden größten Städten Bozen und Meran, vor allem geht er auf die Dynamiken der beiden jeweils antagonisti-

schen Blöcke ein. Er schließt mit den gescheiterten Koalitionsverhandlungen in Meran, die zu Neuwahlen führen. In seinem Beitrag geht *Hermann Atz* der Frage nach, in welchem Umfang es bei den Gemeindewahlen Fortschritte oder Rückschläge in der weiblichen Repräsentation gegeben hat. Das Ergebnis ist sowohl bei den Bürgermeisterinnen als auch Gemeinderätinnen eher ernüchternd, denn die Zunahme gegenüber dem letzten Wahlgang war eher marginal. Die geltenden Quotenregelungen erweisen sich als zu schwach, um daran viel zu ändern. *Verena Wisthaler*, *Sophia Schönthaler* und *Giorgia Zogu* setzen sich mit Migrant/-innen als Kandidat/-innen bei den Südtiroler Gemeinderatswahlen im Vergleich zu 2015 auseinander. Festgestellt werden kann eine leichte Zunahme der Kandidat/-innen, wobei die meisten aus den deutschsprachigen Nachbarländern Österreich, Deutschland und Schweiz kommen, aber nicht nur. Parteien und Listen haben aber vielfach ein rein utilitaristisches Interesse an solchen Kandidat/-innen, um den Wähler/-innenkonsens zu erhöhen, nicht, um deren Themen und Probleme zu artikulieren.

Die Gemeinderatswahlen im Trentino waren unter anderem ein Test darüber, ob der Wahlsieg der Mitte-rechts Koalition bei den Landtagswahlen 2018 nur eine Eintagsfliege war. Die Mitte-links Parteien haben sich in den urbanen Zentren bestätigt, während die Mitte-rechts Koalitionen eher in den ländlichen Gemeinden gepunktet haben, auch wenn sie unter ihren Erwartungen geblieben sind, wie *Silvia Bolgherini* und *Marco Brunazzo* zum Ergebnis kommen. *Alessia Donà* kommt in ihrem Beitrag über die Repräsentativität von Frauen im Trentino zum Schluss, dass diese trotz Einführung von gesetzlichen Quoten keinen essentiellen Durchbruch erlebt haben. Allerdings steht das Trentino im Vergleich zu Südtirol etwas besser da.

Den Band schließen ein Beitrag von *Günther Pallaver* zum Verfassungsreferendum im September 2020 und zum Wahlverhalten in Südtirol sowie die Begründung, im Pandemiejahr die Figur der Freiwilligen als Persönlichkeit des Jahres auszuzeichnen.

Der Dank der Herausgeber/-innen geht an die einzelnen Autor/-innen für die gute Zusammenarbeit, an die Subventionsgeber/-innen für die Unterstützung und an die Edition Raetia für die professionelle und unkomplizierte Zusammenarbeit. Für die Übersetzung von Texten ins Italienische, Englische und Ladinische sowie für unterschiedliche Hilfestellungen danken wir ganz herzlich Alexandra Cosima Budabin, Katharina Crepez, Jürgen Runggaldier, Theresia Morandell, Dora Bittesini und Mauro di Vieste.

Elisabeth Alber, Alice Engl und Günther Pallaver

Politica e società al bivio:

Conseguenze della pandemia Covid-19 e elezioni comunali

La pandemia da Coronavirus non è solo una enorme crisi sanitaria, ma ha anche cambiato bruscamente la società globale. Questi cambiamenti non si esauriranno dall'oggi al domani per essere consegnati al passato con la fine della pandemia, ma produrranno i loro effetti per molto tempo a venire.

La pandemia ha fatto milioni di vittime, ha causato la più grande recessione globale dal dopoguerra, i lockdown di varia intensità hanno limitato le nostre vite, alterato profondamente la nostra vita quotidiana e lavorativa, colpito duramente l'economia, distrutto l'esistenza di molte persone, messo in difficoltà pesantemente il sistema scolastico e fatto emergere una serie di debolezze sistemiche. La pandemia, come sempre in una crisi, ha messo in evidenza le disuguaglianze sociali che sono particolarmente evidenti, tra individui e gruppi, tra paesi e continenti.

Politika21 si occupa della politica e della società altoatesina in relazione ai condizionamenti della pandemia e inserisce la gestione della crisi della provincia in un contesto nazionale ed europeo. L'autonomia dell'Alto Adige, soprattutto la sua amministrazione, ha rivelato una serie di debolezze e deficit in questo periodo carico di tensioni a vari livelli. Dopo la crisi economica e finanziaria del 2008 e dopo la crisi dei rifugiati del 2015, la provincia è entrata impreparata nella crisi Covid-19 e, come molti altri paesi, sta navigando a vista. La gestione della crisi basata sulla divisione dei compiti, soprattutto tra lo Stato e la provincia, si fa riferimento al cosiddetto "Sonderweg", la via speciale altoatesina, è stata molto al di sotto delle aspettative. Le debolezze sistemiche criticate in passato, come quelle del sistema sanitario, non sono state risolte. Allo stesso tempo, la politica altoatesina riguardo alla pandemia è influenzata dal ritorno del fattore nazionale. La gestione della crisi è pianificata a livello nazionale, mentre le dimensioni transnazionali ed europee, importanti non solo per l'Alto Adige, sono largamente trascurate. I tre stati membri della regione europea Tirolo-Alto Adige-Trentino non sono in grado di attuare una strategia comune per combattere la pandemia a causa di questo ritorno alla dimensione nazionale.

I fattori di unicità dell'Alto Adige, come l'efficienza amministrativa o la presa di decisioni chiare, si sono ridimensionati. Di conseguenza, anche il capitale sociale che è centrale per qualsiasi sistema politico, cioè la fiducia e il rapporto di fiducia

tra la politica e la popolazione, è stato gravemente eroso. Tuttavia, in una pandemia, non sono solo i politici ad avere delle responsabilità, ma anche la popolazione. Resta da vedere se la pandemia rappresenterà un punto di svolta. In ogni caso rappresenta un'opportunità, come viene a più riprese sottolineato nei singoli contributi.

Fino ad oggi, ogni numero di *Politika* ha aperto con una valutazione critica dell'anno appena passato, in versione bilingue. In futuro pubblicheremo questa rassegna solo nella lingua dell'autore/autrice, alternando la lingua di anno in anno. A causa della pandemia ancora in atto, quest'anno non abbiamo preparato una valutazione politica dell'Alto Adige, ma abbiamo allargato il nostro sguardo sul mondo.

Nella sua valutazione critica, il noto politologo *Gianfranco Pasquino* analizza il nesso tra la pandemia e i sistemi politici. Da una prospettiva globale, si può dire che la pandemia non ha colpito né il sistema parlamentare né quello presidenziale. Per quanto riguarda l'Europa, si può affermare che la pandemia non può essere confinata al livello dello stato nazionale, ma richiede una risposta europea. Infine, la pandemia, secondo l'autore, rafforza il processo di integrazione europea.

Elisabeth Alber e *Tiziano Zgaga* mostrano, da una parte, le principali caratteristiche della gestione italiana della pandemia e la capacità di azione delle regioni e delle province autonome. Dall'altra parte, analizzano le principali dinamiche delle politiche di contrasto altoatesine alla pandemia. Come altrove, la provincia è stata inizialmente lenta a rispondere allo scoppio della pandemia. Si sperava molto nella via speciale dell'Alto Adige nella lotta contro la pandemia, seguita con interesse a livello internazionale, ma è definitivamente fallita nel febbraio 2021, finendo con il terzo lockdown.

Federico Boffa, *Francesco Ravazzolo* e *Mirco Tonin* si occupano degli interventi dello stato e della provincia altoatesina nell'economia. Secondo gli autori, il successo di tali misure non dipende solo dalle autorità pubbliche, ma anche dal comportamento della popolazione. Tuttavia, è necessario andare oltre gli strumenti tradizionali. Per quanto riguarda la situazione economica e il mercato del lavoro in Alto Adige nella pandemia, *Stefan Perini* vede un enorme processo di distruzione creativa secondo il modello di Joseph Schumpeter. In questo modo l'Alto Adige potrebbe ottenere l'impulso di produttività di cui ha bisogno per assicurare in modo sostenibile la competitività della provincia. *Katharina Crepaz* e *Susanne Elsen* vanno nella stessa direzione, vedendo nella crisi di Covid-19 opportunità di innovazione sociale, trasformazione e empowerment anche in Alto Adige. In questo contesto, le potenzialità di innovazione e gli impatti sociali devono essere presi in considerazione in tutte le decisioni politiche. A questo si ricollega anche il saggio di *Michela Morandini* sulla pandemia da una prospettiva di genere. Arriva alla conclusione non

sorprendente che la pandemia ha avuto un impatto sorprendentemente negativo sulle condizioni di vita delle donne e che una strategia di uguaglianza di genere ancora più forte è quindi necessaria per il futuro, a livello regionale, nazionale ed europeo.

A una questione transnazionale fa riferimento anche *Alice Engl*, che si occupa delle zone di confine sotto le restrizioni pandemiche. Le regioni di confine in Europa hanno rafforzato simbolicamente la cooperazione in modo ancora più forte proprio a causa della chiusura delle frontiere, ma hanno anche adottato misure concrete di cooperazione transfrontaliera, soprattutto nei settori della salute, della comunicazione e dell'informazione. Le forme istituzionalizzate di cooperazione transfrontaliera, come le regioni europee e i gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT), sono particolarmente importanti come intermediari tra i diversi sistemi. Tuttavia, ci sono anche debolezze e desiderata riguardo al ruolo politico delle regioni di confine e delle regioni europee, che dovrebbero essere affrontati a livello europeo e regionale.

Come l'Alto Adige, il Trentino era impreparato alle sfide della pandemia e ha agito in modo reattivo piuttosto che attivo. Questo atteggiamento ha portato a una politicizzazione delle relazioni tra la Provincia autonoma di Trento e il governo di Roma, come evidenzia *Marco Brunazzo* nel suo articolo.

Il secondo blocco tematico di Politika21 riguarda le elezioni comunali che, a causa della pandemia, sono state spostate dal 3 maggio al 20 e 21 settembre, contemporaneamente al referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari.

Martin Pircher introduce il blocco tematico e analizza le elezioni primarie, che nel 2020, tuttavia, sono state tenute solo dalla Südtiroler Volkspartei (SVP). Dove ciò è avvenuto, ci sono stati fondamentalmente effetti positivi a diversi livelli. *Florian Gasser* fa una panoramica generale dei risultati delle elezioni comunali. Con una leggera diminuzione dell'affluenza alle urne, la SVP è stata in grado di mantenere la sua posizione dominante nei piccoli centri riguardo ai sindaci e persino di ampliare leggermente la sua posizione riguardo ai consiglieri comunali. Tuttavia, rispetto al 2015, il numero di comuni con una sola lista è aumentato. Ma dove non c'è competizione, le schede bianche e nulle aumentano. Partiti tedeschi, eccezion fatta per la SVP, partiti italiani e liste civiche hanno registrato perdite rispetto al 2015.

Giorgio Mezzalana analizza le elezioni nelle due maggiori città, Bolzano e Merano; in particolare guarda alle dinamiche dei due rispettivi blocchi antagonisti che si sono affrontati. Conclude con le trattative per le coalizioni governative fallite a Merano, dove si andrà nuovamente alle urne.

Nel suo contributo, *Hermann Atz* si occupa della questione se ci siano stati dei progressi oppure battute d'arresto nella rappresentanza femminile in seguito alle elezioni comunali. Il risultato è piuttosto deludente sia per le donne sindaco che per le donne in consiglio comunale, poiché l'aumento rispetto all'ultima tornata elettorale è stato piuttosto marginale. Gli attuali regolamenti sulle quote si stanno dimostrando troppo deboli per garantire dei cambiamenti. *Verena Wisthaler*, *Sophia Schönthaler* e *Giorgia Zogu* si occupano del tema dei migranti in quanto candidati alle elezioni comunali in Alto Adige rispetto al 2015. Si può osservare un leggero aumento del numero di candidati, la maggior parte dei quali proviene dai paesi vicini di lingua tedesca, Austria, Germania e Svizzera, ma non solo. Tuttavia, i partiti e le liste hanno spesso un interesse puramente utilitaristico per tali candidati al fine di aumentare il consenso elettorale, e non per articolare le loro tematiche e i loro problemi.

Le elezioni comunali in Trentino sono state, tra l'altro, un test per capire se la vittoria elettorale della coalizione di centrodestra alle elezioni politiche del 2018 sia stata solo un fuoco di paglia. I partiti di centro-sinistra si sono confermati nei centri urbani, mentre la coalizione di centro-destra è riuscita a confermarsi nei comuni rurali, anche se al di sotto delle aspettative, come concludono *Silvia Bolgherini* e *Marco Brunazzo*. *Alessia Donà*, nel suo contributo sulla rappresentatività delle donne in Trentino, sottolinea che, nonostante l'introduzione delle quote di genere, esse non hanno portato ad una svolta significativa. Tuttavia la situazione del Trentino è leggermente migliore rispetto a quella dell'Alto Adige.

Il volume si conclude con un contributo di *Günther Pallaver* sul referendum costituzionale del settembre 2020 e sul comportamento elettorale in Alto Adige, nonché con la motivazione per l'assegnazione alla figura dei "Volontari" come Personalità politica dell'Anno nell'anno pandemico del 2020.

Le curatrici ed il curatore desiderano ringraziare i singoli autori e le singole autrici per la loro eccellente collaborazione, gli sponsor per il loro sostegno e Edition Raetia per la ottima collaborazione, professionale e senza complicazioni. Per la traduzione dei testi in italiano, inglese e ladino e per vari supporti si ringraziano Alexandra Cosima Budabin, Katharina Crepaz, Jürgen Runggaldier, Theresia Morandell, Dora Bittesini e Mauro di Vieste.

Elisabeth Alber, Alice Engl e Günther Pallaver

Politica y sozietà te na fasa de mudazion: Cunseguënzes dla pandemia dl covid-19 y la veles de chemun

La pandemia dl coronavirus ne n'ie nia mé na gran crisa n cont dla sanità y dl sistem saniter, ma la à nce mudà da n mumënt al auter la sozietà dl mond. Chisc mudamënc ne finerà nia via te n colp cun la fin dla pandemia, ma fajerà si fazion mo plu giut.

La pandemia à gaujà milesc de morc, purtà ala plu gran rezescion mundiela tl tēmp do la viera, i lockdown de intensità desvaliva à limità nosta vita, mudà nia puech nosta vita da uni di y de lëur, purtà a n dann nia da puech dl'economia, ruinà eji-stënzes, purtà deficulteies tl sistem dla scola, mustrà su n grum de deblëzes de nosc sistem. La pandemia à, coche per uni crisa, mustrà su la desvalivanza danter persones y grupes de persones y danter stac y cuntinënc.

Politika 21 se dà ju cun la politica y la sozietà de Südtirol tla situazion de pandemia y se cunfruntea cun la crisa te n cunttest statel y europeich. L'autonomia de Südtirol, dantaldut l'aministrazion, à te chësta situazion de stress mustrà su na lingia de defec y mancianzes. Do la crisa economica y finanziaria dl ann 2008 y la crisa di muciadives dl ann 2015 ie la provinzia unida cunfrunteda zënza preavis cun la crisa dl covid-19 y tol coche trupa d'autra regions y d'autri stac mé plu dezijions da di a di. L se spartì su l management dla crisa danter stat y provinzia, cuneschiù nce coche streda de Südtirol, ne n'è nia arjont cie che n se aspitova. I defizic tl sistem auzei ora tl passà, coche chëi tl sistem dla sanità ne n'ie nia unii refurmei. Tl medem mumënt ie la politica sudtiroleja dl coronavirus senieda da n se n jì de reviers a na politica naziunela. L management dla crisa ie planificà a nivel naziunel, dla dimenscions sëura i stac ora y europeiches, che ne n'ie nia mé de mpurtanza per l Südtirol, ne vëniel nia tenì cont. La trëi regions dla euregio Tirol-Südtirol-Trentin ne possa nia cumbater deberieda la pandemia per gauja de chësc jì de reviers a n nivel naziunel.

I ponc de forza de Südtirol, coche per ejëmpl l'aministrazion efizienta o l dé dant dezijions tleres, ie deventei de manco. Cun chësc iel unì smendrà nce n pont zentrel per uni sistem politich de vieres dla cumenanza: la crëta y l raport de crëta danter politica y popolazion. Sambën se damanda la pandemia nia mé dala politica, ma nce dala popolazion de se tò si respunsablà. Sce la pandemia cumporta n scumen-ciamënt de n'epoca nueva saral permò da udëi. A uni maniera pietela na pusciblà, coche l vën mustrà su ti singuli articuli.

Nchina ncuei univel metù man te uni edizion dla Politika cun na valutazion critica dl ann dant te doi rujenedes. Tl daunì unirà chësta sëuravijion mé plu publiche- da tla rujeneda dl autëur/dla autëura, mudan ju rujeneda uni ann. Pervia dla pande- mia ne n'ons chëst ann nia na sëuravijion spezfica dl Südtirol, ma plu globela.

L politologh cuneschiù *Gianfranco Pasquino* analisea te chësc cuntribut l liam danter pandemia y sistem politich. Udù a n livel globel se lascel usservé che la pan- demia ne n'è nfluenzà no i systems parlamenteres no chëi presidenziei. Per cie che à da nfé cun l'Europa posson di che la pandemia ne se lascia nia limitè a n stat naziu- nel, ma la se damanda na risposta europeica. Aldò dl autëur cumporta la pandemia n pruzes de integrazion europeich plu sterch.

Elisabeth Alber y *Tiziana Zgaga* mostra su de un n viers i ponc de basa dl mana- gement dla pandemia talian y l savèi da se muever y tò dezijions dla regions y pro- vinzies autonomes. Dal'otra pert vales a analisé la dinamiche plu mpurtantes dla politica sudtiroleja dl coronavirus. Coche nzaul d'auter à la provincia tl prim mustrà na reazion pëigra sun l unì su dla pandemia. La politica se aspitova trüep dala streda de Südtirol n cont de ti jì permez ala pandemia, ma chësta ne n'è definitivamënter de fauré 2021 nia purtà si fruc y ie jita a finé tl terzo lockdown.

Federico Boffa, *Francesco Ravazzolo* y *Mirco Tonin* se dà ju cun la ntervenzions dl Stat y dla Provincia de Bulsan tl'economia. L suzes de mesures coche chëstes de- pënd aldò di autëures nia mé dala man publica, ma nce dal cumpurtamënt dla popu- lazion. Sambën iel de bujën de jì sëura i strumënc tradiziunei ora. N cont dla situa- zion economica y dl marcià dl lëur te Südtirol ntan la pandemia vëija *Stefan Perini* n gran pruzes de desdruda dl crià aldò de Joseph Schumpeter. Cun chësc pudëssa Südtirol giapé na sburdla de produttività che l adrova per mantenì la capacità per pu- dëi tenì permez ala cuncurënza de marcià. Tla medema direzion va la argumen- tations de *Katharina Crepaz* y *Susanne Elsen*, che vëija tla crisa dl covid-19 puscibl- teies de invazion soziela, de trasformazion y de empowerment, nce te Südtirol. Tlo muessel pra uni dezijion politica unì tenì cont dl putenziel inuvativ y dla conse- guënzes sozieles. Te chësc cuntest se muev nce l cuntribut de *Michela Morandini* sun la pandemia dl coronavirus ududa dala perspectiva dl'ëiles y di ëi. Èila ruva a na cuntlujon che fova da se aspitè: che la pandemia à n nflus scialdi negativ sun la cun- dizions de vita dl'ëiles y perchël adroven tl daunì na miëura strategia de valivanza a livel regiunel, statel y europeich.

N tema transnaziunel mostra nce su *Alice Engl*, che se dà ju cun raions de cun- fin te situacions de pandemia. Regions de cunfin à te Europa auzà ora a na manie- ra simbolica mo deplù la culaburazion per gauja di cunfins stluc y à nce metù n droa mesures de culaburazion sëura i cunfins ora, dantaldut per cie che à da nfé

cun la sanità, la comunicazion y la nfurmazion. Formes istituzionalises de cula-burazion sëura i cunfins ora, coche la Regions europeiches y la Lies europeiches de Cooperaziun teritoriala (LECT), ie te chësc cajo mediatëures danter i systems desvalives. Sambën iel nce defizic y dejideresc n cont dla politica che tol ite raions de cunfin y Regions europeiches, ma chisc ie da purté dant a nivel europeich y regiunel.

Coche l Südtirol ie nce l Trentin unì tucà ora de nia dala ndesfidedes dla pandemia y à reagì plu reatìf che no atìf. Te si cuntribut ruva *Marco Brunazzo* ala cunt-lujion che l ie unì a se l dé na pulitisazion dla relazion danter la provinzia de Trënt y l Guviern a Roma.

La segunda pert de Politika 21 se dà ju cun la veles de chemun che ie unides sburdledes per gauja dla pandemia dai 3 de mei ai 20 y 21 de setëmber deberieda cun l referendum costituzionel sun l smendré dl numer di/dla parlamenteres.

L prim cuntribut sun chësta tematica ie de *Martin Pircher* che analisea la prelites che tl 2020 ie unides metudes a jì mé dal Partit Populer dl Südtirol (SVP). Ulache les ie unides metudes a jì, fovel dl onch da udëi cunseguënzes positives a livei desvalives. *Florian Gasser* dà na sëuravijion di resultac dla veles de chemun. Nce sce l ie jìt manco jënt a lité à la SVP pudù ti pitli luesc tenì si posizion n cont di ambolc/dla amboltes y n cont di/dla cunselières nchinamei aumenté l numer. L ie da tenì prejënt che n cunfront al 2015 fovel te de plu chemuns mé plu una na lista. Ulache l ne n'ie degu-na cuncurënza aumënta nce l numer de zedules de vela blances o che ne vel nia. Partic tudësc dlongia la SVP, partic talians y listes ziviches à perdù n cunfront al 2015.

Giorgio Mezzalana analisea la veles tla doi majera ziteies, Bulsan y Maran, y l cëla dantaldut ala dinamica dla doi pertes che se à prejentà una contra l'otra. Èl st-luj ju cun la tratatives de coalizion de Maran nia jites a bon fin, che cumporta veles nueves. Te si cuntribut ti va *Hermann Atz* do ala dumanda tant che la veles de chemun à cumpurtà n prugres o regres per la reprejentanza dl'ëiles. Sibe l resultat n cont dla amboltes che dla cunselières ie na delujion, ajache les à pudù n cunfront ala ultima veles mé davanië leprò puech. La regules de cuota n chësc cont se desmostra massa dëibles per mudé velch. *Verena Wisthaler, Sophia Schönthaler y Giorgia Zogu* se dà ju cun migranc/migrantes sciche candidac/candidates pra la veles de chemun te Südtirol n cunfront al 2015. N possa dì che l ie stat vel' candidat/candidata mplu, scebën che la majera pert ruva dai stac de rujeneda tudëscia ujins coche Austria, Paejes Tudësc y Svizra, ma nia mé. Partic y listes à suvënz n nteres unilaterel a avëi chisc candidac/chësta candidates, per aumenté l cunsëns di/dla litadëures, ma nia per se dé ju cun si temesc y problems.

La veles de chemun tl Trentin ie states danter l auter n test sce la vënta dla coalizion de zënter-man drëta do la veles dl Cunsëi Provinziel fova mé n cajo. I partit de zënter-man ciancia à pudù cunfermé si resultac tla ziteies ntan che la coalizion de zënter-man drëta la à fata ca plutosc ti pitli luesc, nce sce i ne n'à nia arjont i resultac che i se ova tëut dant, aldò dla cuntlujiions de *Silvia Bolgherini* y *Marco Brunazzo*. La cuntlujiion dl cuntribut de *Alessia Donà* n cont dla reprejentanza dla ëiles, ie chëla che nce sce l ie unì metù n droa cuotes legheles ne n'à chëstes nia purtà si fruc. L Trentin à n miëur resultat n cunfront al Südtirol.

L liber stluj ju cun l cuntribut de *Günther Pallaver* n cont dl referendum costituzionel de setëmber 2020 y cun l cumpurtamënt de vela te Südtirol, coche nce cun la mutivazion de avëi unerà tl ann dla pandemia la figura dl ulenter/dla ulentera coche persunalità politica dl ann.

L/Ia editëures ti sënt gra ala y ai autëures per la bona culaburazion, ai/ala sustenidëures per si sustëni y ala Edition Raetia per la culaburazion profesciunela y da plajëi. Per la traduzion di tesć tl talian, nglëisc y ladin coche nce per aiuc desvalives ti sentions gra de cuer a Alexandra Cosima Budabin, Katharina Crepaz, Jürgen Runggaldier, Theresia Morandell, Dora Bittesini y Mauro di Vieste.

Elisabeth Alber, Alice Engl y Günther Pallaver

Essay

Saggio



Gianfranco Pasquino

Pandemia e Politica

The Pandemic and Politics

Abstract The relationships between the pandemic and politics are many and complex, and, above all, they are ongoing. In identifying and interpreting them, what one can reasonably do is to formulate hypotheses and submit them to a probabilistic test. My article deals with three major types of relationships. First, I claim that the pandemic has not affected the way parliamentary democracies function. Presidential democracies have been negatively influenced, but this is essentially due to the personality of the Presidents. On the whole, there has been no democratic backsliding. Where some backsliding is visible, for example, in Hungary and Poland, these processes started well before the pandemic. Since we are dealing with a disease that affects entire political systems, the role of national authorities has been called into question. No pandemic can be defeated if and where the national bureaucracy is weak and resources are not mobilized by respective governments. Finally, the pandemic cannot be circumscribed and confined within the borders of one or several states. Hence, a lot of attention must be and has been given to the European authorities, namely the European Commission and its commitments. My conclusion is that the pandemic may improve the political integration of the European Union.

1. Premessa e obiettivi

Qualsiasi pandemia è un fenomeno che, come indica il prefisso “pan”, colpisce un po’ tutto e tutti. Non soltanto incide sulla salute e sulla vita degli uomini e delle donne, ma investe anche l’ambiente nel quale quelle donne e quegli uomini agiscono, vale a dire il loro sistema politico e le interazioni con altri sistemi politici, il sistema internazionale. La globalizzazione non risparmia niente e nessuno. Quando il poeta inglese John Donne (1572-1631) scrisse: “*no man is an island*” intendeva riferirsi alla socialità delle persone, al loro condividere sorti simili, alle loro interazioni e, persino, alle loro emozioni. Lo pensava in termini positivi, ma anche propositivi. Invece, la pandemia ha “incoraggiato” le donne e gli uomini a essere reciprocamente sospettosi, a non fidarsi le une degli altri, a confinarsi e a distanziarsi. Ma, paradossalmente, d’altro canto è anche possibile sostenere che si è prodotto anche un importante effetto positivo: spingere/obbligare gli stati a collaborare, magari rafforzando le organizzazioni internazionali a cominciare dall’Organizzazione Mondiale della Sanità. Comunque, rimane decisamente opportuno che ciascuno stato rifletta sulle modalità con le quali ha affrontato la pandemia, quali soluzioni hanno, almeno parzialmente, funzionato, quali problemi sono stati evidenti e perché.

In questo articolo intendo affrontare alcune tematiche ampie e complesse. Primo, desidero analizzare come i diversi sistemi politici hanno affrontato la pandemia. Secondo, cercherò di individuare quali cambiamenti si avranno in quei regimi e, in senso più, lato nella politica. Per tutti i sistemi politici democratici il tempo dei bilanci verrà con le consultazioni elettorali. Allora, in una certa misura, sarà possibile valutare quanto le modalità di affrontare il Covid-19 da parte dei governanti conterà nelle motivazioni di voto dei cittadini. In conclusione, suggerirò con quali prospettive cercare di mettere ordine in quello che possiamo aspettarci quanto alle prestazioni e alle trasformazioni della politica. Lo farò con qualche riferimento alla necessità di capire quale ordine politico internazionale può essere (ri)costruito. Naturalmente, poiché scrivo mentre gli avvenimenti sono in corso non potrò dare giudizi definitivi. Il mio obiettivo di fondo è sostanzialmente quello di fornire chiavi di lettura da utilizzare per capirne di più. Pertanto, procederò attraverso la formulazione di alcune riflessioni generali intese a cogliere la problematicità di quanto è successo e, purtroppo, continuerà a succedere per un periodo di tempo indefinito, e a evidenziare tutte (o quasi) le criticità emerse. La mia tesi di fondo, che denuncio subito è che, da un lato, la pandemia si è rapidamente e praticamente rivelata un vero e proprio test, una cartina di tornasole che ha messo in luce gli elementi di forza e di debolezza di ciascun sistema politico e di tutti. Dall’altro, ha prodotto qualche con-

sapevolezza della vulnerabilità dei singoli sistemi politici, ma non ha ancora portato ad una condivisione più ampia e convinta dei problemi e delle soluzioni se non, in buona, ma sicuramente perfezionabile, misura nell'Unione Europea. Inevitabilmente, in quanto la situazione è tuttora in movimento, le mie riflessioni debbono essere considerate preliminari, ma mi auguro non necessariamente inadeguate. Sono tutte da sottoporre al controllo, secondo Karl Popper, scientifico per eccellenza: la falsificazione. Se il mio articolo stimolerà altri a ricorrere a questo tipo di controllo, ne sarò molto lieto e gratificato.

Buona parte della mia attenzione e analisi sarà dedicate alle istituzioni, di rappresentanza e di governo, e all'esercizio della leadership politica negli Stati e nell'Unione Europea. Concluderò con alcune osservazioni sui rapporti fra il governo italiano e l'Unione Europea e con alcune riflessioni sul futuro dell'Italia, che cosa abbiamo imparato, che cosa riusciremo e cambiare o no. La risposta "torneremo come prima" voleva essere rassicurante, ma è sbagliata. Non torneremo come prima, una situazione nella quale molti cittadini democratici erano sicuramente insoddisfatti. Non sappiamo se riusciremo a costruire una situazione migliore, ma con tutta probabilità sarà una situazione diversa. A fronte di analisi poco problematiche, vale la pena esercitare un po' di "immaginazione politologica". Utilizzo questa espressione che rimanda al titolo di un libro importante del grande sociologo americano C. Wright Mills *L'immaginazione sociologica* (1959) per due ragioni. La prima è che le modalità suggerite da Mills per fare ricerca, vale a dire non solo accumulazione di dati e conoscenze, ma organizzazione del sapere acquisito, sono assolutamente rilevanti. La seconda è che, concordo con Mills, l'immaginazione, non solo quella degli studiosi, serve anche a cambiare le situazioni, retoricamente scriverò il mondo.

2. Quanto la pandemia ha cambiato la politica?

Per rispondere a questo importante quesito, dobbiamo premettere che, essendo la pandemia tuttora in atto, possiamo soltanto cogliere alcuni dei cambiamenti politici che si sono già prodotti. Per il resto, è opportuno esercitare l'immaginazione politologica andando alla ricerca degli indizi e formulare, come vorrebbe Popper, delle congetture, oppure spingersi più in là fino a generalizzazioni che consentano l'elaborazione, come suggeriva Sartori, di "teorie probabilistiche". Queste teorie debbono essere formulate come segue: "Ogniquale volta si presentano le condizioni a , b , c è probabile che ne derivino le conseguenze x , y , z ". Alcuni esempi significativi riguardano la formazione dei partiti, l'influenza dei sistemi elettorali, l'analisi delle

coalizioni di governo, il sorgere dei regimi autoritari e il loro declino. Qualsiasi buon manuale di scienza politica contiene esemplificazioni suggestive di una o più teorie probabilistiche (Pasquino 2009). Credo che chi sostiene che la politica che verrà sarà sostanzialmente diversa da quella che preesisteva abbia il dovere scientifico di guardare in special modo ai regimi attualmente esistenti: democratici, autoritari, totalitari, teocrazie, sultanismi, da un lato, suggerendo quali trasformazioni siano avvenute o avverranno al loro interno, dall'altro, precisando quali regimi saranno costretti a cambiare traducendosi in quale altro, drasticamente diverso, regime.

Tutti gli indizi fanno credere che la pandemia è iniziata in un regime politico totalitario, la Cina, che ha colpevolmente soppresso le informazioni. Ha poi colpito alcuni regimi autoritari, Singapore e Russia, ma, naturalmente, non ha risparmiato un grande numero di regimi democratici, peraltro molto diversi fra loro. Notevole è che fino al momento in cui rivedo il testo (gennaio 2021) non abbiamo assistito a nessun avvenimento di *regime change* (la sconfitta di Trump fa parte della fisiologia elettorale delle democrazie). Cina e Singapore hanno mantenuto il controllo sui loro cittadini. Per quel che riguarda la Cina, nessuno dei dirigenti del Partito Comunista sembra essere stato chiamato a rispondere delle sue azioni e delle sue omissioni, operazione sempre difficile e sempre molto improbabile nei regimi non-democratici. È possibile ipotizzare che valga anche per i regimi non-democratici quello che si ritiene opportuno nelle democrazie: non cambiare la leadership nel corso dell'emergenza. Naturalmente, i dirigenti dei regimi non-democratici hanno molte risorse per mantenersi al potere. Con riferimento all'affermazione spesso pronunciata di una superiorità decisionale dei regimi non-democratici su quelli democratici, non pare che questo sia stato il caso. Rimanendo in Asia e quindi analizzando casi relativamente simili, i non-democratici Cina e Singapore non hanno reagito meglio alla pandemia di quanto fatto dai regimi democratici di Corea del Sud e Taiwan. Addirittura, la Corea del Sud ha tenuto elezioni presidenziali nel bel mezzo della Pandemia, 15 aprile 2020, vinte dal Presidente in carica. A proposito di elezioni, si è poi votato anche per le elezioni presidenziali in Polonia, previste per il dieci maggio, posticipate, ma poi svoltesi il 28 giugno (primo turno) e il dodici luglio (ballottaggio). In Italia, nel settembre 2020 si sono tenute elezioni in sette regioni e gli italiani hanno anche votato per un referendum nazionale. Infine, negli USA è in corso la campagna elettorale per la conquista della Casa Bianca. Forse più delle precedenti, in questa campagna il Covid-19 impone il ricorso alla comunicazione politica di tutti i tipi. Il Presidente Trump ha persino utilizzato il suo personale contagio per mostrarsi capace di superare situazioni difficili. In Italia, fin dall'inizio il Presidente

del Consiglio Conte ha accentrato su di sé la comunicazione politica. Tutti i sondaggi che riguardano popolarità e approvazione dell'operato dei leader politici lo vedono largamente in testa, con un rarissimo 60 per cento dei consensi, segno che sta avendo notevole successo. Altrove, in Nuova Zelanda, grande è stato il successo del Primo Ministro Jacinda Ardern che si è dimostrata capace di prendere decisioni difficili in tempi rapidissimi. Utilissima sarebbe una, qui impossibile, analisi comparata delle reazioni e dei comportamenti dei capi di governo, ad esempio, Boris Johnson, Bolsonaro, Merkel.

3. Qualche riflessione comparata

È stato a lungo sostenuto che il maggior pregio delle repubbliche presidenziali consiste nella stabilità dell'esecutivo e del suo capo, mentre il difetto più grave delle democrazie parlamentare consiste proprio nell'instabilità dei loro governi, prevalentemente governi di coalizioni multipartitiche. Le democrazie presidenziali sarebbero in grado di procedere a decisioni non negoziate e di attuarle rapidamente. Le democrazie parlamentari avrebbero maggiori difficoltà nel produrre decisioni e più lentezza nell'attuarle. In casi di emergenza, quindi, le prime dovrebbero riuscire a rispondere in maniera molto più efficace. Valutando l'operato del Presidente USA, Donald Trump e di quello brasiliano, Jair Bolsonaro, non sembra che sia stato così. Altri fattori sono entrati in gioco. Prima di vedere quali fattori, è importante ricordare che da tempo, grazie a Juan Linz (1994), ma si veda anche Cheibub (2007), ne sappiamo molto di più. Da quasi trent'anni è possibile sostenere con abbondanza di dati che tanto le modalità di selezione e elezione del Presidente presidenziale quanto il fatto che, una volta in carica, non può essere sostituito tranne in circostanze di straordinaria gravità, rendono le Repubbliche presidenziali suscettibili di gravi problemi di funzionamento. Da un lato, Trump, dall'altro, Bolsonaro hanno confermato in maniera plateale quanto irresponsabili e incontrollabili possano diventare i comportamenti dei presidenti presidenziali. Molti loro collaboratori importanti li hanno lasciati o sono stati costretti alle dimissioni segnalando che anche le Repubbliche presidenziali possono avere problemi di instabilità.

Ciò detto, la tabella qui inserita contiene i dati più aggiornati sulla diffusione del Covid-19 (per l'Italia al 29 settembre i dati erano: 315.000 contagiati; 228.000 guariti; 35.894 decessi), ma ovviamente non consente di individuare regolarità tali da sostenere che sono state le democrazie parlamentari a reagire peggio delle democrazie presidenziali o viceversa. Probabilmente, la variabile più importante è la leadership,

Tab. 1: Paesi con il numero più alto di decessi da Covid-19 (dati aggiornati al 17.12.2020)

Stato	Numero di casi	% del totale	% cumulata
Stati Uniti	315.247	19,0	19,0
Brasile	183.959	11,1	30,0
India	144.786	8,7	38,8
Messico	115.769	7,0	45,7
Italia	67.220	4,0	45,7
Regno Unito	66.052	4,0	53,7
Francia	59.361	3,6	57,3
Iran	53.095	3,2	60,5
Russia	49.151	3,0	63,5
Spagna	48.596	2,9	66,4
Argentina	41.365	2,5	68,9
Colombia	39.560	2,4	71,3
Perù	36.858	2,2	73,5
Germania	24.698	1,5	75,0
Polonia	24.345	1,5	76,4
Sudafrica	23.827	1,4	77,9
Indonesia	19.390	1,2	79,0
Belgio	18.278	1,1	80,1

■ America del nord

■ Asia

■ Europa (EU)

■ Vicino e medio oriente

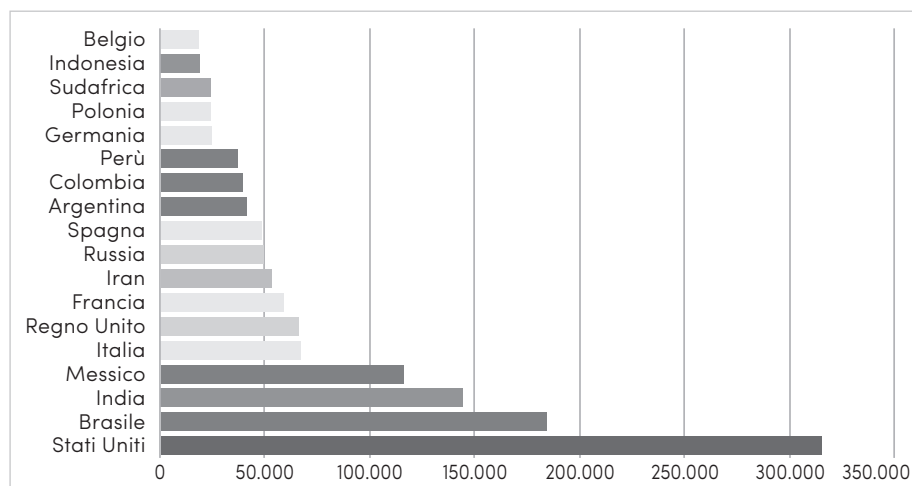
■ America latina e caraibica

■ Africa

■ Europa (non EU)

Quelle: CESPI 2020

Grafico 1: Paesi con il numero più alto di decessi da Covid-19 (dati aggiornati al 17.12.2020)



Quelle: CESPI 2020

ma un'affermazione simile è una congettura attendibile alla quale non sono in grado di attribuire totale credibilità.

Anche con riferimento ai drammatici casi di Trump e Bolsonaro, molto opportunamente Francis Fukuyama (2020) ha sostenuto che i principali fattori esplicativi da prendere in considerazione sono tre: un apparato statale competente, un governo nel quale i cittadini hanno fiducia e che ascoltano, una leadership efficace. Questi tre fattori interagiscono fra loro, rafforzandosi e indebolendosi, ma dove la leadership è inefficace, l'intero circuito entra in crisi, incluso la *governance* in ambito sanitario (Nuti/Vola/Bonini/Vainieri 2016). A riprova, si possono citare le dimissioni più o meno forzate di numerosi esponenti dell'Amministrazione Trump, le ripetute e sommarie critiche agli scienziati e agli esperti sanitari, gli scontri con le autorità locali, governatori degli Stati e sindaci, i costanti attacchi ai mass media e ai giornalisti. Forse, tutto questo serve anche a spiegare, almeno in parte, perché, nel momento in cui scrivo, USA e Brasile siano i due paesi con il più alto numero di morti a causa del Covid-19.

Sul versante delle democrazie parlamentari, europee e di quelle della diaspora anglosassone (Australia, Canada, Nuova Zelanda), i dati sono assolutamente sorprendenti. Queste ultimi hanno retto alla pandemia in maniera straordinariamente efficace. In generale, in nessuna democrazia occidentale (e orientale) c'è stata una crisi di governo; non si è proceduto a nessun rimpasto e a nessuna sostituzione significativa di ministri. Il confronto con i numerosi mutamenti nelle squadre di Trump e di Bolsonaro va chiaramente a vantaggio delle democrazie parlamentari.

Spesso, nel passato, in situazioni di grave emergenza, crisi economiche e soprattutto guerre, le democrazie parlamentari hanno reagito procedendo alla formazione di governi di unità nazionale. Di nuovo, anche se, per esempio in Italia, ma brevemente e senza troppa convinzione, le opposizioni hanno chiesto la formazione di un governo di unità nazionale, in nessuna democrazia parlamentare si è proceduto in questo senso. I governi in carica hanno mantenuto sulle loro spalle l'onere delle decisioni e, naturalmente, potranno sfruttare l'onore del successo, se le loro decisioni avranno conseguito gli obiettivi. Comunque, si manterrà limpido il circuito della responsabilità. Saranno gli elettori a valutare quanto è stato fatto, non fatto, fatto male dai loro governi senza nessuna commistione e confusione che potrebbero derivare da una consociazione con le opposizioni. La dialettica democratica non è venuta meno. È stato certamente difficile, per ragioni di sicurezza e salute personale, convocare le assemblee parlamentari, luogo classico dove i governi e i loro ministri si confrontano con le opposizioni e i loro rappresentanti. Ciononostante, tutti i dati disponibili (che si possono, seppure a fatica, ottenere dai diversi siti dei parlamenti, ma anche questa è un'altra

ricerca) indicano che nella misura del possibile i Parlamenti dall'Italia alla Svezia, dalla Gran Bretagna alla Germania e alla Spagna hanno continuato a funzionare a ritmo appena ridotto senza inconvenienti e, soprattutto, senza che il governo cercasse di operare sentendosi svincolato da qualsiasi regola e consuetudine. Insomma, la democrazia non è stata sospesa e il confronto, talvolta scontro, politico è continuato.

Naturalmente, alcune misure prese dai governi sono state sottoposte a critiche, in particolare quelle relative al confinamento (*lockdown*) e al distanziamento sociale, e, ma al momento sembra essere per lo più soltanto un'ipotesi, all'applicazione della tecnologia per la tracciabilità dei movimenti personali. Comunque, è importante riflettere su quelle che sono limitazioni alle libertà personali. Abituamente, il punto di partenza di qualsiasi riflessione in materia è la famosa distinzione formulata da Immanuel Kant e poi resa famosa dal filosofo politico Isaiah Berlin fra "due concetti di libertà". Da un lato, forse prioritariamente, sta la libertà *da*; dall'altro, la libertà *di*. La prima significa che nessuno pone impedimenti esterni alla mia volontà e possibilità di agire. La seconda è che personalmente sono in condizione di fare quello che desidero. I due concetti di Berlin (2000) disegnano la libertà individuale, di ciascuno, nel mondo ideale del liberalismo. A mio modo di vedere, la pandemia indica che c'è un problema fondamentale che riguarda la libertà delle persone in un mondo nel quale il virus porta contagio. È un problema di cui, almeno in parte, eravamo consapevoli, ma che il virus ha evidenziato in maniera eclatante.

Le libertà personali, ad esempio, la libertà *di* circolazione, incontrano un limite nelle libertà degli altri. Possono, pertanto, essere limitate se conducono, per esempio, al contagio degli altri, e, naturalmente, viceversa. Chi e come pone dei limiti alle libertà personali è un problema politico che deve essere risolto con riferimento, anzitutto, alla Costituzione. Al proposito, valgono i criteri enunciati da Fukuyama. Una leadership legittima e credibile può stabilire limiti, temporanei alle libertà dei cittadini. Quei cittadini accetteranno più facilmente e più consapevolmente quei limiti se esiste una situazione di fiducia sociale diffusa, ma soprattutto di fiducia nei leader, nei partiti, nelle istituzioni, nella magistratura e nella burocrazia, in tutti coloro che emaneranno regole giuste e le faranno rispettare senza privilegi per nessuno anche grazie a modalità di comunicazione le più trasparenti possibili. La pandemia spinge a riflettere sulla e sulle libertà in un mondo globalizzato non per tornare a chiusure generalizzate delle frontiere, che comunque difficilmente bloccheranno la circolazione dei virus, ma per ridefinire gli spazi e le modalità di esercizio delle libertà. È un ripensamento imperativo per tutti coloro che ritengono che la soluzione totalitaria cinese, controllo capillare esercitato su tutti, senza regole, senza limiti di tempo e di spazio, è non solo inaccettabile, ma anche, in sostanza, inefficace.

4. Discutendo le conseguenze sulle democrazie

Le libertà personali e i diritti stanno a fondamento delle democrazie e, in un senso molto chiaro, le democrazie sono quei regimi che meglio proteggono e promuovono libertà e diritti. Senza un lavoro che, in alcune costituzioni, ad esempio, quella italiana, è considerato un diritto, uomini e donne incontrerebbero molte difficoltà a esercitare i loro diritti politici. La pandemia ha colpito in maniera pesantissima tutto il settore del lavoro, soprattutto la parte del lavoro dipendente legata al mercato. La ripresa sarà complicatissima e, probabilmente, anche molto lenta. Si è cercato di limitare in una qualche misura i danni derivanti dall'impossibilità di recarsi sui luoghi tradizionali di lavoro facendo ricorso, nella misura del possibile, con grandi differenze da paese e paese, all'interno dei paesi e fra i settori produttivi, al cosiddetto *smart working*, modalità telematiche di lavoro da casa. Certamente, nella Silicon Valley, questa modalità di lavoro non deve avere creato particolari problemi e difficoltà di adattamento e di prestazioni. Però, quando discutiamo dell'impatto politico della pandemia, non è l'aspetto tecnico dello *smart working* a richiamare il nostro interesse. Lo *smart working* dovrebbe destare molta preoccupazione (certamente lo fa in chi scrive) non per le sue conseguenze economiche, ma per le conseguenze sociali e, in senso lato, politiche.

Lavorare da soli, a casa, con notevole padronanza dei propri tempi e dei propri ritmi può comportare dei vantaggi per i singoli lavoratori e lavoratrici. Però, è probabile che queste nuove modalità di lavoro abbiano conseguenze non positive per la vita sociale e politica complessiva e, naturalmente, anche degli stessi lavoratori, per esempio, eventualmente ampliando il *gender gap*. Da un lato, sappiamo che, da qualche tempo la disponibilità ad associarsi (in partiti, in sindacati, in organizzazioni professionali, culturali, del tempo libero) dei cittadini delle democrazie è diminuita in maniera molto significativa. Vent'anni fa Robert D. Putnam (2000) divenne famosissimo per avere rivelato il fenomeno in un libro dal titolo molto accattivante: *Bowling Alone*. Qual è il problema di andare a giocare da soli a bowling, con la propria T-shirt e le proprie bocce, e non con una squadretta di amici e compagni abituali? Putnam documentò che quel "giocare a bowling da soli" era il segnale possente di un declino della disponibilità degli americani ad associarsi. Quasi nello stesso periodo il sociologo polacco Zygmunt Baumann (1999) coniò la fortunata definizione "società liquida" nella quale classi sociali si sono dissolte e l'individualismo ha preso il sopravvento con conseguenze non buone per la democrazia.

Dall'altro lato, dalla fondamentale analisi di Tocqueville, *La democrazia in America* (due volumi: 1835, 1840) in poi abbiamo creduto che la crescita civile di una

società dipende dalla capacità dei cittadini di associarsi liberamente “ogniqualevolta c’è un problema”. Da allora, sappiamo che il pluralismo competitivo è uno dei cardini della democrazia e che la democrazia lo protegge e grazie alla sua esistenza prospera. Lo smart working, isolando le persone, non facendole incontrare fisicamente, limitando le loro conversazioni, incide in maniera probabilmente pesante e forse anche duratura sul pluralismo associativo, ad esempio, sui sindacati e sulla loro possibilità di rappresentare interessi collettivi, con conseguenze che è difficile ritenere positive per la democrazia.

Da qualche anno, la moda, non solo politologica, è consistita nell’indossare gli abiti cupi dei preoccupati e addolorati studiosi delle democrazie che si affacciano al capezzale delle democrazie occidentali, dichiarando che soffrono di malattie gravi, addirittura incurabili. Di recente, grande successo editoriale, segno dei tempi, ha riscosso il libro di Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018). Peraltro, nessuna delle loro previsioni si è finora avverata. Eppure, la pandemia sembrerebbe possedere caratteristiche tali da assestare un colpo mortale ad alcune democrazie. Ho l’impressione che per conoscere davvero come muoiono le democrazie rimane fondamentale il volume curato da Juan Linz e Alfred Stepan (1978) che consente di individuare le azioni e le omissioni delle autorità che aprono la strada ai nemici delle democrazie e che, pertanto, offre il quadro teorico indispensabile per giungere a generalizzazioni feconde sulle condizioni che indeboliscono e fanno crollare le democrazie. Comunque, negli ultimi vent’anni, alcune democrazie hanno avuto seri problemi di funzionamento, ma, fermo restando che i casi dell’Ungheria e della Polonia sono molto preoccupanti, nessuna delle democrazie è crollata tranne, forse, il Venezuela che meriterebbe un’analisi specifica e approfondita.

La trasformazione delle democrazie può avvenire anche senza un vero e proprio crollo, ma con un progressivo deterioramento. Lo rilevò in maniera originale e preveggenza Fareed Zakaria (1997) lamentando lo svuotamento interno di alcune democrazie proprio ad opera dei dirigenti eletti. Mi pare alquanto improbabile che il capo del governo ungherese Viktor Orbán abbia letto l’articolo di Zakaria. Certamente, non l’ha fatto Vladimir Putin. Entrambi sono nemici dichiarati delle democrazie liberali. In una lunga intervista al “Financial Times”, fine giugno 2019, Putin ha dichiarato che la democrazia liberale ha esaurito il suo compito, quello di garantire a tutti le libertà personali e che oggi è venuto il tempo delle democrazie illiberali che si danno regole più rigide formulate sulle esigenze dei popoli e delle nazioni. Putin è spavalidamente seduto sul regime autoritario di sua creazione. Per quel che riguarda Orbán, non si può attribuire alla necessità di combattere la pandemia la sua lenta e graduale compressione della democrazia ungherese cominciata alcuni anni prima

e proseguita con interventi da manuale. La pandemia è stata un fattore facilitante di un processo già in corso che, comunque, può ancora essere arrestato.

La mia tesi di fondo è che la pandemia non ha, almeno finora, cambiato la politica di nessuno Stato e, mi ripeto, non ha prodotto nessun *regime change*. Tuttavia, la pandemia ha in qualche modo fatto una radiografia a ciascun sistema politico oppure, metafora leggermente diversa, ha agito da cartina di tornasole rendendo visibili difetti e vizi da tempo esistenti. Sono stato lieto di leggere che anche Michael Pollan (2020) fa ricorso ad una metafora: “Soltanto quando la marea si ritira, scopriamo chi stava nuotando nudo. Per le nostre società, la pandemia del Covid-19 rappresenta il riflusso di dimensioni storiche della marea che mette a nudo le vulnerabilità e le disuguaglianze che nei tempi normali sono rimaste nascoste”. Tutti, cittadini e autorità, commentatori e analisti politici siamo in grado di vedere meglio come sono strutturati i sistemi politici, quali sono i loro punti di forza e di debolezza, che cosa debbono, che cosa possono e che cosa riusciranno a cambiare. Procedendo in questo modo saremo in grado di meglio valutare le risposte già date e di formulare ipotesi probabilistiche sul futuro. Ad esempio, se uno Stato ha una burocrazia lenta e sospettosa, reclutata almeno in parte in maniera clientelare, incapace di spendere i fondi che vengono/verranno messi a sua disposizione, la ripresa economico-sociale sarà difficile e tardiva. Questa è la condizione di partenza dell'Italia che, pertanto, rischia di non utilizzare nei tempi giusti e efficacemente i fondi europei. Questo significherebbe proprio che la pandemia non ha prodotto quei cambiamenti nel funzionamento del sistema politico, delle sue istituzioni di rappresentanza e, soprattutto, di governo (burocrazia compresa), per i quali molti sostengono che una grave crisi porti ad aprire significative finestre di opportunità.

5. Il ritorno dello Stato

È mia opinione, ma questo punto merita e richiederebbe molti approfondimenti in prospettiva comparata, che la pandemia ha condotto ad una rivalutazione del ruolo dello Stato a scapito di quello del mercato. Il ritorno dello Stato è stato richiesto da tutti i gruppi sociali, associazioni professionali e culturali. La società civile si è resa conto di avere assoluto bisogno dello Stato. A sua volta, la pandemia ha richiesto che le più importanti decisioni, politiche e, persino, sanitarie, fossero prese dagli organismi statali. È altrettanto evidente che l'assegnazione delle risorse non poteva essere effettuata dal mercato, ma doveva essere decisa dai governi in grado di selezionare in base a una pluralità di criteri. Infine, soltanto i governi potevano disporre di

una visione di insieme e agire di conseguenza. Almeno in questo delicatissimo frangente, la mano *visibile* dello Stato ha dimostrato la sua superiorità sulla mano *invisibile* del mercato. Che lo Stato mantenga un ruolo esteso anche alla gestione della economia attraverso una presenza in molte imprese è giustamente oggetto di discussione pubblica che non può automaticamente privilegiare né l'uno (Stato) né l'altro (mercato), come, invece fa, aprioristicamente a favore del mercato, Angelo Panebianco (2020). Cito questo articolo soprattutto per una ragione. È la sinistra riformista in Italia che crede opportuno rivalutare lo Stato e usarne il potere per orientare i mutamenti necessari e possibili nell'economia e nella società, per fare le riforme. Invece, il mercato viene elogiato, spesso molto al di là dei suoi meriti, dalla borghesia industriale, dai conservatori e dalla Lega soprattutto per contrapporsi alla sinistra.

Difficile dire se siamo di fronte ad una sconfitta senza appello del liberismo. Il cosiddetto *Washington consensus*, in realtà l'imposizione di politiche liberiste e monetarie volute fra gli altri, oltre che dal governo USA, dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale, era già stato scosso e, in parte, ridimensionato. Tuttavia, mi pare certo che il liberalismo abbia subito una importante battuta d'arresto. Siamo all'inizio del rovesciamento di una tendenza che aveva portato allo smantellamento dello Stato in molti settori, anche in quello della sanità (in particolare, in Italia, il sistema sanitario della regione Lombardia nella quale hanno un grande spazio i privati). Probabilmente, una delle conseguenze della pandemia e della sua gestione, sarà anche un ripensamento e un ritorno del *welfare State* con altre priorità, anche con altre modalità. Approfondisco questi due importantissimi aspetti.

Nelle democrazie europee, le due più grandi conquiste del dopoguerra sono consistite nel ricorso ai precetti fondamentali del keynesismo (si vedano i capitoli del volume curato da John Goldthorpe 1985) come politica economica, e nella costruzione dello Stato del benessere (si vedano, come testimoni del tempo, i capitoli nel volume curato da Salvador Giner e Sebastián Sarasa (1977) come insieme articolato di politiche sociali. Sia il keynesismo sia lo stato del benessere nacquero, si affermarono e si svilupparono all'interno degli Stati nazionali. Funzionarono al meglio dove quegli stati, in Scandinavia, ma anche in Gran Bretagna e in Germania, furono capaci di guidarle in maniera flessibile e di riformarle. Cominciarono a mostrare difficoltà e problemi quando il vento della globalizzazione investì ciascuna economia nazionale. Infine, il keynesismo divenne impossibile da applicare in ciascuno Stato singolo e fu del tutto abbandonato al livello dell'Unione Europea nella quale prevalsero l'ideologia e la pratica dell'Ordoliberalismo nella sua rigida interpretazione e attuazione tedesca sostenuta da non pochi stati dell'Europa centro-settentrionale. Questa è una storia lunga e controversa sulla quale adesso vediamo si è abbattuta la pandemia.

Infatti, dopo non poche resistenze nazionali/ste e tentativi di seguire proprie strade specifiche e individuali, persino nei civilissimi paesi scandinavi, le democrazie europee hanno dovuto apprendere rapidamente che alle problematiche sanitarie in un mondo globalizzato non possono esistere risposte chiuse dentro i confini nazionali. Più in generale, i sistemi economici degli Stati-membri dell'Unione Europea sono molto strettamente collegati fra loro. Quindi, è indispensabile che non soltanto le politiche monetarie, ma anche le politiche fiscali siano meglio coordinate e che, di conseguenza, bisognerà andare verso politiche comuni anche nei settori del lavoro. La pandemia ha insegnato una lezione importante che possiamo sintetizzare nella frase nessuno si slava da solo. Nessuno stato, in particolare, nell'ambito dell'Unione Europea, può riuscire a sconfiggere le emergenze senza ottenere qualche forma di aiuto e di solidarietà dagli altri stati. Tutti gli Stati-membri dell'Unione Europea hanno messo in comune nelle istituzioni europee (Parlamento, Commissione, Banca Centrale, Corte Europea di Giustizia) parte della loro sovranità. Pertanto, è nel loro interesse agire in modo tale che la sovranità condivisa sia esercitata al meglio ad opera delle diverse istituzioni. La pandemia ha dato un'ulteriore spinta alla condivisione sovranazionale della sovranità. L'interrogativo scientifico e politico è se questa spinta continuerà, si estenderà e approfondirà i collegamenti fino a quella unificazione politica che era l'obiettivo di lungo periodo dei fondatori dell'Europa: i francesi Robert Schumann e Jean Monnet, il tedesco Konrad Adenauer, gli italiani Alcide De Gasperi e Altiero Spinelli, il belga Paul-Henri Spaak.

L'Unione Europea fu pensata dai suoi fondatori soprattutto come una costruzione in grado di porre fine alle disastrose guerre originate dalle ambizioni e dagli interessi contrastanti di Francia e Germania. Obiettivo primario fu la Pace. L'UE ha indubbiamente ottenuto questo successo riconosciuto anche dal Premio Nobel 2012 per avere "contribuito alla pace, alla riconciliazione, alla democrazia e ai diritti umani in Europa". Ciononostante, tranne qualche ammirevole eccezione, ad esempio, Andrew Moravcsik (2002), professore a Princeton, la maggioranza degli studiosi e dei politici afferma con certezza che nell'Unione Europea esiste una grande deficit democratico. È una tesi sbagliata che identifica la democrazia con i procedimenti elettorali e che non rende conto correttamente né della rappresentanza dei cittadini nel Parlamento Europeo né della presenza nel Consiglio Europeo dei capi di governo e del loro potere in quanto sostenuti da una maggioranza di cittadini nei rispettivi Stati-membri. Chi argomenta la tesi del deficit democratico della Unione Europea, come ha fatto di recente, in maniera molto articolata e densa Vivien A. Schmidt (2020), avrebbe avuto molti (cattivi) motivi per attendersi che la pandemia disarticolasse la costruzione europea, anche perché già indebolita dai populisti

e insidiata dai sovranisti, oppure, comunque, quasi immobilizzasse le sue istituzioni rendendole incapaci di qualsiasi risposta operativa. Invece, sia la Commissione Europea sia la Banca Centrale sia il Consiglio hanno mobilitato le loro risorse di competenze e di fondi e stanno compiendo sforzi enormi per salvare gli Stati-membri e per rilanciarne non soltanto le rispettive economie, ma anche la cooperazione e la solidarietà. È un processo tuttora in corso il cui esito positivo è tutt'altro che predestinato, ma certamente possibile. È anche un caso da manuale di un'emergenza che, dopo gli iniziali ripiegamenti nazionali, si trasforma in opportunità.

Se nessuno Stato può fare da solo e tutti debbono cercare di restare a galla nel procelloso mare della globalizzazione, allora, per restare in metafora, contano molto le regole della navigazione, vale a dire quale ordine si afferma nel sistema politico internazionale. Gli studiosi concordano sul fatto che da qualche tempo è oramai venuto meno *l'ordine internazionale liberale* che, anche attraverso la costruzione di organismi internazionali, gli Stati Uniti avevano promosso e mantenuto con il concorso di altri regimi democratici a partire dal 1946. Quando si manifestarono le prime tensioni in quell'ordine internazionale liberale, alcuni *policy-makers* e studiosi di relazioni internazionali americani giunsero a definire gli USA la “nazione indispensabile”. Con le sue critiche e con i suoi attacchi ad alcune organizzazioni internazionali, in particolare, per quel che riguarda il Commercio (WTO) e la Sanità (World Health Organisation), con la sua politica ispirata dallo slogan “America first” che concretamente significa protezionismo e unilateralismo, Trump ha affossato e quasi seppellito l'ordine liberale internazionale proprio quando la pandemia spinge a ritenere che soltanto una vigorosa azione internazionale ha qualche probabilità di superare la drammatica crisi e di creare le condizioni per prevenirla o attutirla le successive.

In Europa la pandemia ha colpito duramente i *sovranisti*, coloro che propagandavano soluzioni nazionali rivelatesi inadeguate o, più semplicemente, impraticabili. In Italia, nonostante una pluralità di critiche dei politici, degli operatori dei mass media, di intellettuali, alle modalità di rapporti fra il governo e il suo capo e il Parlamento, la popolarità del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte è cresciuta ed ha raggiunto il punto più alto nella storia della Repubblica. In Brasile la pandemia ha colpito l'esperimento populista di Bolsonaro, ma non sembra averlo affondato. Negli USA saranno le elezioni del tre novembre 2020 a dire se la lezione della Pandemia e della sua pessima gestione ad opera di Trump ha avuto un ruolo significativo nel convincere gli elettori che è indispensabile cambiare completamente strada.

6. Conclusione inconcludente

Concludo con due considerazioni di carattere generale. Entrambe dovranno diventare l'oggetto di ricerche comparate. La prima considerazione riguarda le caratteristiche personali e sociali di coloro che sono stati colpiti dal Covid-19. La seconda considerazione è più generale. Nel passato, ha sostenuto un importante studioso di storia, Walter Scheidel, nella sua molto voluminosa ricerca: le grandi crisi: guerre, carestie, epidemie hanno portato ad una riduzione significativa delle disuguaglianze. Siamo già in grado di dire, e Scheidel (2017) stesso lo ha rilevato in numerosi articoli, che questa volta non sarà affatto così.

Quanto alla prima considerazione, in mancanza di studi sistematici, che hanno bisogno di tempo, ma sicuramente verranno, possiamo basarci sui dati attualmente disponibili che offrono alcune indicazioni di fondo. Gli uomini sono stati più esposti delle donne al contagio da Covid-19 e contano molte più vittime in un rapporto all'incirca di due vittime ogni tre contagiati. Gli uomini al di sopra dei settant'anni hanno avuto il più alto tasso di mortalità. Negli USA il tasso di mortalità più elevato riguarda le minoranze, soprattutto i neri. Quanto alle classi sociali sono i più svantaggiati economicamente e socialmente ad essere stati maggiormente colpiti. Tuttavia, questo dato potrebbe riflettere una carenza più di fondo: da un lato, l'accesso al sistema sanitario è più difficoltoso, sia negli Stati Uniti sia in Brasile, per le persone più svantaggiate, dall'altro, di nuovo, per quanto, ovviamente, in maniera diversa, né il sistema sanitario USA né quello brasiliano raggiungono i livelli qualitativi dei sistemi sanitari in Europa (e, a quanto sembra, in Corea del Sud e a Taiwan).

Per quel che riguarda un eventuale effetto della pandemia sulla riduzione delle disuguaglianze economiche e sociali, non sembra essere avvenuto. Non siamo ancora in grado di affermarlo con totale sicurezza, ma complessivamente appare probabile che, anche se molti sono i morti fra i "ricchi", non c'è dubbio che i poveri sono stati maggiormente esposti al contagio e alla morte. Non solo, ma avendo perso il posto di lavoro e raramente disponendo di risparmi, i poveri e le loro famiglie si stanno trovando in condizioni molto peggiori della fascia dei cittadini meglio istruiti e con posti di lavoro ad alto reddito. Anche costoro hanno subito perdite e conseguenze negative, ma, grazie ai risparmi e al loro status vi stanno facendo fronte in maniera non particolarmente penalizzante cosicché l'esito finale potrà addirittura essere che le differenze socioeconomiche fra le classi popolari e i settori medio-alti e alti saranno, non diminuite e raccorciate, ma cresciute e ampliate. Ne possiamo trarre una conclusione molto preoccupante. I ceti medio-alti e alti avranno le risorse per influenzare l'elezione dei rappresentanti e dei governanti e quindi anche le

politiche pubbliche, tasse e investimenti che saranno attuate. La ripresa economica, se e quando avverrà, non riuscirà ad andare a favore dei ceti svantaggiati per un periodo di tempo più o meno lungo, comunque indefinito.

Penso di potere concludere questa escursione ed esplorazione delle problematiche più importanti derivanti dall'impatto della pandemia con due frasi che sintetizzano quello che ho imparato e che vedo, in buona misura, trattato da più specialisti nel libro, anche e-book, curato da Alessandro Campi (2020). No, la politica non tornerà ad essere come prima, ma gli Stati che avevano una buona politica riusciranno probabilmente a fare tesoro degli insegnamenti che servono per andare verso una politica migliore attraverso collaborazioni e coordinamenti. No, complessivamente, il mondo non tornerà come prima.

Dietro l'angolo si trovano molti potenziali conflitti e non si intravedono le tracce e gli indizi di nessun nuovo ordine internazionale liberale. Questo è un punto molto rilevante. Gli Stati Uniti stanno sostanzialmente perdendo l'autorevolezza indispensabile per cercare di ricostruire un ordine internazionale relativamente simile a quello che è esistito dal 1946 fino al 2001 (considero il riuscito attentato alle Torri Gemelle di New York l'11 settembre 2001 e la scomposta reazione USA il segno che quell'ordine era davvero finito). Tutti sappiamo che lo sfidante è la Cina la quale, però, nonostante i suoi considerevoli sforzi diplomatici e economici, non sembra affatto in grado di superare la diffidenza che il suo regime totalitario suscita un po' dappertutto. Supponendo, come ha ipotizzato Vittorio Emanuele Parsi (2020) in uno degli scenari da lui delineati per il futuro, che nel mondo si affacci un nuovo Rinascimento fondato sul "triangolo liberale": mercato aperto, sovranità degli Stati, preferenza per la democrazia, bisogna sapere che, sostanzialmente, la Cina non accetta e non rispetta nessuno di quei tre principi. Giorno dopo giorno le sue rivendicazioni su Taiwan e le sue pesanti interferenze nella politica di Hong Kong dicono che, primo, non sarà affatto facile per la Cina imporre e mantenere un qualsiasi ordine internazionale e che, secondo, quell'ordine non sarà sicuramente né liberale né democratico. Non ci resta che l'utopia, ovvero pensare che il prossimo ordine internazionale sarà il prodotto difficilissimo e complessissimo del rafforzamento e del buon funzionamento delle organizzazioni internazionali sovranazionale a cominciare dalle Nazioni Unite. L'argomento è talmente importante e delicato che deve essere l'oggetto di un altro articolo tutto precisamente concentrato sulle modalità di costruzione del prossimo, se verrà, ordine politico internazionale. Al momento, siamo costretti a vivere, pensare e agire in un mondo disordinato.

La prima ridotta versione di questo articolo è stata pubblicata in Messico con il titolo *Lecciones cortas comparadas por pandemia*, in un libro curato da Roberto Moreno Espinosa, *Las Ciencias Políticas y Sociales ante contingencias de amplio impacto. Incógnitas y propuestas*, Ciudad de Mexico, Academia Internacional IAPAS, 2020, pp. 30-47.

Riferimenti bibliografici

- Baumann, Zygmunt (1999), *La modernità liquida*, Roma/Bari: Laterza
- Berlin, Isaiah (2000), *Due concetti di libertà*, Milano: Feltrinelli
- Campi, Alessandro (a cura di) (2020), *Dopo. Come la pandemia può cambiare la politica, l'economia, la comunicazione*, Soveria Mannelli: Rubbettino
- CESPI (2020), Osservatorio del Coronavirus, 17 dicembre 2020 (<https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/covid-19>) (28.1.2021)
- Cheibub, José Antonio (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press
- Fukuyama, Francis (2020), *The Pandemic and Political Order. It Takes a State*, in: *Foreign Affairs*, July/August
- Giner, Salvador/Sarasa, Sebastián (a cura di) (1977), *Buen gobierno y politica social*, Barcelona: Editorial Ariel
- Goldthorpe, John (1985), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Oxford University Press
- Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel (2018), *How Democracies Die. What History Reveals about Our Future* New York: Penguin Random House
- Linz, Juan (1994), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, in: Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (a cura di), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 3-87
- Linz, Juan/Stepan, Alfred (a cura di) (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- Moravcsik, Andrew (2002), *In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 603-624
- Nuti, Sabina/Vola, Federico/Bonini, Anna/Vainieri, Milena (2016), *Making governance work in the health care sector: evidence from a 'natural experiment' in: Italy*, *Health Economics, Policy and Law*, 11 (1), 17-38
- Panebianco, Angelo (2020), *La nuova ondata statalista*, in: *Corriere della Sera*, 8.6.2020, 1,32

Parsi, Vittorio Emanuele (2020), *Vulnerabili. Come la pandemia cambierà il mondo*, Milano: Piemme

Pasquino, Gianfranco (2009), *Nuovo corso di scienza politica*, Bologna: il Mulino

Pollan, Michael (2020), *The Sickness of our Food Supply*, in: *The New York Review of Books*, 11.6.2020, 4-6

Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community* New York: Simon&Schuster

Scheidel, Walter (2017), *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*, Princeton: Princeton University Press

Schmidt, Vivien A. (2020), *Europe's Crisis of Legitimacy. Governing by Rules ad Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford: Oxford University Press

Wright Mills, Charles (1959), *L'immaginazione sociologica*, Milano: Il Saggiatore

Zakaria, Fareed (1997), *The Rise of Illiberal Democracy*, in: *Foreign Affairs*, November/December, 22-43

Folgen der Covid-19-Pandemie

in Südtirol und im Trentino im Vergleich

Conseguenze della pandemia Covid-19

in Alto Adige e in Trentino a confronto



Elisabeth Alber/Tiziano Zgaga*

Ein Jahr Pandemiemanagement in Italien und Südtirol

Durchregieren auf Sicht und Südtirols Sonderweg

One year of pandemic management in Italy and South Tyrol

Governing without a map and South Tyrol's special path

Abstract This article analyzes how South Tyrol as an autonomous province reacted to Covid-19 within the framework of Italy's pandemic management. It examines the special path that South Tyrol forged in adopting anti-crisis measures in late spring/summer 2020, after the centralization that characterized the first months following the pandemic's outbreak. Legitimated through a law that the provincial parliament adopted with a large majority in May, the special path initially found a generalized consensus among South Tyrolean parties and society. However, parties and interest groups criticized specific elements of the configuration in which the special path manifested itself (e.g. relaxation or differentiation of anti-Covid measures).

Although it flexibly adapted to new local circumstances, resulting in more or less strict measures compared to the national emergency decrees, the special path has ultimately not turned out to be successful from an epidemiological point of view. Nor was the province's governance style radically different from the national one. Both were governing without a map and foresaw a preeminent role for the national/provincial government at the expense of the legislature. In South Tyrol, the special path instead resulted in a burning glass for preexisting socio-political cleavages and was thus met with more and more criticism. Nevertheless, it represented a reaction – shared by other Italian regions as well – against the centralized pandemic management of the Conte II government.

1. Einleitung

Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie Anfang 2020 ist das Verhältnis zwischen den Regierungsebenen praktisch über Nacht vollständig neu definiert worden. Die Handlungsspielräume italienischer Regionen und Autonomer Provinzen wurden aufgrund der epidemiologischen Notlage schlagartig eingeschränkt.

Mit der Notstandserklärung am 31. Januar 2020 übernahm der Ministerrat die Regie. Durch die Zentralisierung versuchte man einerseits der Gefahr eines Flickenteppichs subnationaler, unkoordinierter Maßnahmenpakete auszuweichen, andererseits sollte die Steuerung von oben dem Katastrophenschutz die bestmöglichen Rahmenbedingungen für das Pandemiemanagement bieten.

Mit dem Andauern der Pandemie wurde rasch klar, dass die anfänglich fast unumstrittene Zentralisierung jedoch nur bedingt zum Pandemiemanagement beitragen kann. Erstens waren die Auswirkungen der Pandemie territorial ungleichmäßig spürbar. Zweitens war ein Leben mit dem Coronavirus ohne eine auf Verhandlungen basierende Entscheidungsfindung über Regierungsebenen und Akteursgruppen hinweg nicht denkbar.

Dieser Beitrag zieht Bilanz zum Zusammenspiel von Staat, Regionen und Autonomen Provinzen im ersten Jahr der Corona-Pandemie und bezieht sich auf Ereignisse im Zeitraum Januar 2020 bis Februar 2021. Er geht ein auf das veränderte Zusammenspiel von Staat, Regionen und Autonomen Provinzen, und auf die Fragen, wie die Handlungsspielräume von Regionen und Autonomen Provinzen im ersten Pandemiejahr aussahen und wie diese von den Regionen und Autonomen Provinzen genutzt wurden.

Das Hauptaugenmerk liegt auf dem Pandemiemanagement in Südtirol und dem Südtiroler Sonderweg. Dabei, so lautet die These, fuhr Südtirol genauso wie die zentralstaatliche Ebene auf Sicht und regierte durch. Die Landesregierung konnte die politische Autonomie, mit der der Sonderweg gerechtfertigt wurde, nicht dafür nutzen, der Krise bzw. den „Corona-Wellen“ zuvorzukommen.

Plan- und Perspektivlosigkeit sowie gesellschaftsspaltende Deutungsnarrative zur Krisenerfahrung kennzeichneten Südtirols Coronapolitik genauso wie die nationale Coronapolitik. Dabei war nicht der Sonderweg an und für sich das Problem, sondern die Tatsache, dass man auf einem solchen unterschiedlich abbiegen kann. Die Südtiroler Wenden, gekoppelt an und getrieben von Interessensgruppen (vgl. Hinterwaldner 2020a), gerieten insbesondere gegen Ende 2020 und zu Anfang 2021 vermehrt in die Kritik, nicht zuletzt wegen der im Vergleich zu ähnlichen Gebietskörperschaften über längere Phasen hinweg sehr kritischen epidemiologischen Lage.

In die Kritik gerieten konkret Südtirols Alleinstellungsmerkmale wie die Verwaltungseffizienz oder die Vorgabe von klaren Entscheidungen. Dass sich dies negativ auf das schon erodierte Vertrauensverhältnis zwischen Politik und Bevölkerung (Pallaver 2015) auswirken wird, davon kann man ausgehen.

Das Krisenhafte der Corona-Pandemie, in Südtirol wie auch anderswo, liegt zu guter Letzt nämlich nicht nur in der faktischen Existenz des Coronavirus selbst. Das, was diesen Notstand zum Notstand gemacht hat, ist grundlegend politisch und sozial – in seiner Anerkennung und Wahrnehmung, in seinen Auswirkungen und Folgen, und in seinen Definitions- und Deutungskämpfen.

Dieser Beitrag zeigt in den Abschnitten 2 und 3 Wesentliches zum Ausbruch der Pandemie in Italien und Südtirol auf und geht auf Akteurinnen und Akteure und deren Handlungsspielräume im Zeitraum Januar 2020 bis Februar 2021 ein. Er gibt südtirolspezifische Fakten wieder, indem er diese kontextuell in gesamtstaatliche Dynamiken einbettet und hinterfragt. Außerdem analysiert Abschnitt 4 Dynamiken im (und parteipolitische Positionen zum) Südtiroler Sonderweg. Hierfür wird der Südtiroler Sonderweg viergeteilt: 1) Sonderweg als vorzeitige Lockerung der Coronamaßnahmen, 2) Sonderweg als vorzeitige Verschärfung der Coronamaßnahmen, 3) Sonderweg als differenzierte Eigengestaltung, 4) Sonderweg als verstärkte Eigeneinschätzung der Coronarisikolage. Abschnitt 5 rundet den Beitrag mit einem Fazit ab.

2. Ausbruch der Pandemie: Anerkennung, Wahrnehmung, erste Maßnahmen

2.1 Notstandserklärung und rechtliche Grundlagen der Coronapolitik

Nachdem am 30. Januar 2020 bei einem chinesischen Touristenpaar in Rom eine Infektion durch SARS-CoV-2 nachgewiesen worden war, erklärte Ministerpräsident Giuseppe Conte am 31. Januar 2020 als erstes westliches Land einen auf das gesamte italienische Staatsgebiet ausgedehnten Notstand.¹ In Italien wurde ein solcher in jüngster Vergangenheit ausschließlich für begrenzte Gebiete und in Bezug auf Naturkatastrophen ausgesprochen. Zunächst galt der Notstand für sechs Monate. Mehrmals verlängert, gilt er mit Stand zu Ende Februar 2021 bis zum 30. April 2021.

Im gesamten Zeitraum, in dem ein Notstand in Kraft ist, verfügt die Zentralregierung über außerordentliche Befugnisse. Die Ausübung solcher Befugnisse muss nicht notgedrungen zu Zentralisierung führen, doch war dies im ersten Pandemiejahr aufgrund des mangelhaften, reformbedürftigen Systems intergouvernementaler

Beziehungen im italienischen Regionalismus der Fall (vgl. Clementi 2020; Capano 2020). Mit der Notstandserklärung trat eine nahezu unbestrittene krisenbedingte Zentralisierung ein, sowohl horizontal von der Legislative auf die Exekutive als auch vertikal von der regionalen auf die nationale Ebene (vgl. Palermo 2020; Parolari 2021).

Unter dem Zeitdruck des Ausnahmezustandes, so hieß es, sei eine auf Verhandlungen basierende Entscheidungsfindung nicht denkbar. Die Zentralregierung allein sei handlungsfähig und müsse, gestützt auf das Zivilschutzgesetz von 2018 (Gesetzesvertretendes Dekret 1/2018 vom 2. Januar), mit Dekreten durchregieren (vgl. Zwilling/Alber 2020).

Das Zivilschutzgesetz, auf dem sich die Notstandserklärung stützt, definiert jedoch weder die Befugnisse, die die Zentralregierung im Rahmen des Notstandes ausüben kann, noch ermächtigt es die Zentralregierung zum Erlass von Maßnahmen, die zur Einschränkung von Grundrechten führen. Es verweist lediglich auf die Typologien von Notfällen, auf dessen Grundlage das Zivilschutzsystem auf lokaler, regionaler und staatlicher Ebene Maßnahmen setzen kann, die mit den allgemeinen Prinzipien der Rechtsordnung vereinbar sind, nicht aber die Einschränkung der Grundrechte beinhalten.

Deshalb musste die Zentralregierung Anfang 2020 für ihr Vorhaben, die Grundrechte mittels Lockdownpolitik einzuschränken, die Zustimmung des Parlaments einholen. Sie berief sich auf Artikel 77 der italienischen Verfassung, der dem Ministerrat bei einer außergewöhnlichen Bedarfslage und in Fällen von Dringlichkeit die Befugnis einräumt, mit Gesetzesdekreten (*decreti legge*) zu regieren, welche innerhalb von 60 Tagen in ein ordentliches Gesetz umgewandelt werden müssen, da sie ansonsten rückwirkend rechtswidrig werden.

Das Parlament hat Anfang 2020 die Gesetzesdekrete, mit denen einerseits die Einschränkung der Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern und andererseits die Handlungsspielräume von Regionen und Autonomen Provinzen vorgesehen bzw. näher definiert wurden, in ordentliche Gesetze umgewandelt (siehe Abschnitt 3.1).

2.2 Katastrophenbereitschaft und Wahrnehmung der Corona-Pandemie

Zu Anfang 2020 waren weder die Pandemiepläne auf nationaler noch jene auf regionaler Ebene auf dem letzten Stand. Italien, so heißt es im Bericht, der vom Wissenschaftler Francesco Zambon der Weltgesundheitsorganisation (WHO) miterstellt wurde und im Mai 2020 nur einen Tag auf der WHO-Webseite einsehbar war, hatte

einen alten und unzureichenden Plan, der sich nicht auf Szenarien und Planungshypothesen bezieht (vgl. Giuffrida/Boseley 2020).

Im Gegensatz zu anderen Staaten (vgl. Beiträge in Steytler 2021) wurden die Pandemiepläne sowohl auf zentralstaatlicher als auch auf substaatlicher Ebene nicht gemäß der 2017 von der WHO und dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) veröffentlichten Richtlinien aktualisiert. Erschwerend kam hinzu: Die Kapazitäten im italienischen Gesundheitssystem, wie etwa Krankenhaus- und Intensivbetten und personelle Ressourcen, waren im Vergleich zu anderen Ländern wie Österreich (das seine Pandemiepläne ebenso nicht zur Gänze aktualisiert hatte) aufgrund jahrelanger Unterfinanzierung viel geringer (vgl. Arentz/Wild 2020).

Bei einem Vergleich zur durchschnittlichen Anzahl von Intensivbetten in Krankenhäusern ausgewählter Länder sind Österreich mit 28,9 (Bezugsdaten 2018) und Deutschland mit 33,9 (Bezugsdaten 2017) auf je 100.000 Einwohner/-innen Spitzenreiter. Italien kommt im Bereich der intensivmedizinischen Versorgung auf je 100.000 Einwohner/-innen auf 8,6 (Bezugsdaten 2020) (OECD 2020, 13).

Die unzureichenden Pandemiepläne erschwerten das sofortige Eingreifen und die Arbeit des international grundsätzlich sehr positiv bewerteten Zivilschutzsystems (OECD 2010), welches in Notständen wie folgt agiert: Koordiniert durch die nationale Abteilung des Zivilschutzes, die beim Amt des Ministerpräsidenten angesiedelt ist, nimmt es gemäß dem Subsidiaritätsprinzip zuerst die Bürgermeister/-innen der Gemeinden, dann die Präsidentinnen und Präsidenten der Regionen und Autonomen Provinzen in die Verantwortung. Jede Regierungsebene ist in diesem dezentral organisierten Zivilschutzsystem nicht nur zur Übernahme von Verantwortung in der Ausübung von Maßnahmen in Notständen angehalten, sondern auch zur Übernahme von Verantwortung in der Ausarbeitung von Notfallprotokollen in normalen Zeiten.

Der Ausbruch der Pandemie Anfang 2020 führte allen unweigerlich die Schwachstellen in den Notfallprotokollen und die Lücken in den dezentral organisierten Gesundheitssystemen (vgl. Bonomi 2014; vgl. Balduzzi/Paris 2018) der 19 Regionen und zwei Autonomen Provinzen vor Augen (Neri 2019): unzureichende Koordination zwischen Regierungsebenen, unzureichende Finanzierung im Vergleich mit anderen EU-Staaten und unzureichendes zentralstaatliches Handeln im Falle von Regionen, in denen einzelne Gesundheitsdienste oder auch das gesamte Gesundheitssystem aufgrund von Misswirtschaft kommissarisch verwaltet werden (vgl. openpolis 2020a).

Die Schwachstellen im Südtiroler Sanitätswesen, wie die hohe Auslastung, Unterfinanzierung und Reformbedürftigkeit organisatorischer Abläufe, wurden auch schlagartig sichtbar. Diese wurden seit einigen Jahren auch immer wieder kontrovers diskutiert (vgl. Plörer 2017).

Hinsichtlich der Katastrophenbereitschaft des Südtiroler Sanitätswesen hieß es Anfang Februar 2020 von Seiten der Task Force Covid-19 des Südtiroler Sanitätsbetriebs, dass man an einem Aktionsplan zur Eindämmung des Coronavirus arbeite, der das *contact tracing*, also die Nachverfolgung von Kontakten von Personen mit einem positiven Coronavirusbefund, garantiere und es keinen Grund für Alarmstimmung gebe (Larcher 2020a).

2.3 Ausbruch der Corona-Pandemie und erste Maßnahmen in Südtirol

Während Giuseppe Conte erste zentral gesteuerte Maßnahmen zur Abriegelung von Gemeinden in der Lombardei und Venetien beschloss, blieb die Biathlon-Weltmeisterschaft (WM) in Antholz (13.–23. Februar 2020) vom Coronavirus verschont. Das war reines Glück, denn einen Tag nach Ende der WM hatte auch Südtirol seinen ersten Coronavirus-Patienten (ohne einen ausgereiften Pandemieplan zur Verfügung zu haben, so Franz Ploner, Mediziner und Landtagsabgeordneter des Team K; Mair 2020a, 25).

Ein 31-jähriger in Terlan ansässiger Mann, der sich in der roten Zone in Castiglione d’Adda aufgehalten hatte, wurde positiv auf SARS-Cov-2 getestet. Es gebe keinen Grund zur Panik, doch sei Vorsicht geboten, so der Tenor in der Pressekonferenz am 24. Februar 2020. Auf die erste Verordnung vom 23. Februar 2020 von Landeshauptmann Kompatscher, welche neben Angaben zum Verfahren bei Verdachtsfällen auch die Schließung der Universität, der Claudiana, des Konservatoriums und der Kindertagesstätten bis zum 1. März veranlasste, folgte eine zweite am 26. Februar, die weitere Präventions- und Verhaltensmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus beinhaltete. Wie auch anderswo galt damals in Südtirols Coronapolitik folgender Leitsatz: zuwarten, abwägen und auf Sicht durchregieren.

Am 11. März 2020 erklärte die WHO die weltweite Ausbreitung von SARS-CoV-2 zu einer Pandemie. Das Robert-Koch-Institut (RKI) stufte wenige Tage zuvor am 5. März 2020 Südtirol als Risikogebiet ein (RKI 2020). Erst am 9. März 2020 kündigte Südtirols Tourismuswirtschaft in einer als beispiellos gewerteten, gemeinsamen Entscheidung die sofortige Schließung aller Lifтанlagen und Beherbergungsbetriebe an (Pechlaner 2020) – auch bedingt durch die Tatsache, dass Rom in denselben Tagen den staatsweiten Lockdown verhängt hatte (an dieser Stelle sei angemerkt, dass der Wintertourismus trotz mehrerer Versuche auch in der Saison 2020/2021 nicht aufgenommen werden konnte; vgl. Mair 2020b).

Der Schließung von Lifthanlagen und Beherbergungsbetrieben im März 2020 vorausgegangen war eine intensive Auseinandersetzung zwischen den westlichen und östlichen Landesteilen über die Strategie, die Art und den Zeitpunkt des Lockdowns. Groß war das Unverständnis der Unternehmer/-innen und Wirtschaftstreibenden für die RKI-Risikoeinstufung Südtirols und für das Mittragen der staatsweiten harten Lockdownpolitik von Seiten der Südtiroler Landesregierung. So forderte beispielsweise Handelskammerpräsident Michl Ebner eine sofortige Neubewertung der Risikolage Südtirols (Stol.it 2020).

Ab Mitte März 2020 spitzte sich die Situation in Südtirols Sanitätswesen zu. Man erkannte, dass man es nicht schaffen würde, zog in Windeseile eine neue Intensivabteilung am Bozner Krankenhaus hoch, verlegte Coronavirus-Patienten/-innen ins benachbarte deutschsprachige Ausland und bemühte sich mit allen Mitteln um den Einkauf von Schutzkleidung und Masken (vgl. Hinterwaldner 2020b). Die Krisenbewältigungsrhetorik wurde zunehmend chaotischer, während man sich um pragmatische Lösungen zur Beschaffung von Schutzkleidung bemühte.

Um Klarheit zur Qualität der in dieser Phase aus China über Wien angelieferten Schutzkleidung bemüht sich der am 7. Mai 2020 im Südtiroler Landtag eingerichtete Untersuchungsausschuss. Von der Süd-Tiroler Freiheit und vom Team K gefordert, wurde er auf Antrag der Opposition eingesetzt. Dem vorausgegangen war eine intensive Debatte um die Qualitätsstandards der Schutzkleidung, die laut Gutachter nicht für den nötigen Schutz garantieren konnte und demnach nicht verwendbar gewesen wäre (Franceschini 2020).

3. Akteur/-innen und Handlungsspielräume

3.1 Zentralisierung und Steuerung von oben

Wie schon erwähnt, enthält die italienische Verfassung keinen Artikel, auf dessen Grundlage dem Ministerrat weitreichende, außerordentliche Entscheidungsbefugnisse bei einem Gesundheitsnotstand eingeräumt werden. Die Gesetzesdekrete 6/2020 vom 23. Februar (umgewandelt in das ordentliche Gesetz 13/2020 vom 5. März) und 19/2020 vom 25. März (umgewandelt in das ordentliche Gesetz 35/2020 vom 22. Mai) bildeten Anfang 2020 die formalrechtliche Grundlage für eine Flut an Dekreten des Präsidenten des Ministerrates (*DPCM – decreto del presidente del Consiglio dei ministri*), die zur Eindämmung der Pandemie mittels eines staatsweiten Lockdowns und der Einschränkung von Grundrechten führten.

Weitere DPCM, ministerielle Verordnungen und Verordnungen des Zivilschutzes legten Anfang 2020 Einzelheiten zu Akteursgruppen und deren Handlungsspielräume im Pandemiemanagement fest (vgl. openpolis 2020b). Ebenso beabsichtigte man mit dem Gesetzesdekret 19/2020 neben der Konsolidierung bisheriger Maßnahmen im Pandemiemanagement den Zweck einer besseren Koordinierung von Handlungsspielräumen von Regionen, Autonomen Provinzen und Gemeinden. Dies war nötig, da der Begriff „zuständige Behörden“ im Gesetzesdekret 6/2020 nicht näher definiert worden war. So legte man fest, dass fortan die Präsidentinnen und Präsidenten der Regionen und Autonomen Provinzen und die Bürgermeister/-innen zusätzliche, zeitlich begrenzte und restriktivere Maßnahmen immer dann setzen können, wenn innerhalb ihres Gebiets ein besonderer Gesundheitsnotstand besteht.

Dem vorausgegangen waren (Versuche von) Maßnahmen regionaler und lokaler Exekutiven, die aufgrund der anfangs zögerlichen Antworten der Zentralregierung im Februar 2020 restriktive und teils verfassungswidrige Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie setzten oder setzen wollten. Beispiele hierzu waren auf regionaler Ebene die (angedachte) Schließung von Regionsgrenzen in Kampanien und Schulschließungen in den Marken ohne nachgewiesene Coronainfektionen (vgl. Kössler 2020; die Verordnung zur Schulschließung wurde vom regionalen Verwaltungsgericht auf Antrag des Ministerrats außer Kraft gesetzt). Auf lokaler Ebene schränkten beispielsweise die Gemeinden der Insel Ischia am 23. Februar 2020 den Zugang zur Insel für bestimmte Kategorien von Bürgerinnen und Bürgern ein, eine Maßnahme, die noch am selben Tag vom Präfekten für rechtswidrig erklärt wurde (vgl. De Siano 2020).

Das genannte Gesetzesdekret brachte nicht nur mehr Klarheit zu den Handlungsspielräumen subnationaler Gebietskörperschaften, sondern legte auch erneut fest, dass bei der Entscheidungsfindung mittels DPCM und ministerieller Verordnungen die für das betroffene Gebiet zuständigen Präsidentinnen und Präsidenten der Regionen und Autonomen Provinzen bzw. bei Maßnahmen von nationaler Tragweite die intergouvernementale Ständige Konferenz für die Beziehungen zwischen dem Staat, den Regionen und den Autonomen Provinzen (Ständige Konferenz) mit einbezogen werden müssen.

Die Ständige Konferenz, die sich aus den Präsidentinnen und Präsidenten der Regionen sowie den beiden Landeshauptleuten der Autonomen Provinzen Bozen und Trient zusammensetzt und im Ministerratspräsidium angesiedelt ist, wurde Anfang 2020 nicht zum Dreh- und Angelpunkt für Entscheidungsfindungen (vgl. Cortese 2020). Mit Andauern der Pandemie hat sie etwas an Gewicht gewonnen (vgl. openpolis 2020c).

3.2 Die Medikalisierung der Politik und die Rolle von Fachleutekomitees

Dreh- und Angelpunkt für die Legitimation von Entscheidungen, die die Exekutiven auf allen Regierungsebenen getroffen haben, wurde hingegen eine unüberschaubare Anzahl an Fachleutekomitees. Auf zentralstaatlicher Ebene wurde am 5. Februar 2020 ein Expertenkomitee einberufen, das den Ministerrat in seinen Entscheidungen unterstützt. Zu Beginn nur männlich besetzt, wurde es fortlaufend erweitert oder neu besetzt. Eine Durchsicht der Protokolle, die zunächst nicht einsehbar waren, ergibt, dass die Zentralregierung in ihren Coronamaßnahmen des Öfteren von den Empfehlungen des Komitees abwich (CTS 2021) – beispielsweise bei der Aufhebung des Lockdowns im Frühjahr 2020.

Der Trend der Medikalisierung der Politik (Pallaver 2020) führte auch auf substaatlicher Ebene zur Einberufung zahlreicher Fachleutekomitees. Wie auf zentralstaatlicher Ebene blieben substaatliche Exekutiven der Bevölkerung größtenteils die Beantwortung der Frage nach der Einflussnahme solcher Komitees auf den Erlass von strengen Coronamaßnahmen schuldig. Zwar ist die Einbeziehung von Komitees in Entscheidungsfindungsprozessen in einem Gesundheitsnotstand mehr als gerechtfertigt, doch müssen ihre Stellungnahmen und Verantwortlichkeiten aus demokratiepolitischer Sicht gut nachvollziehbar sein – insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass die Exekutiven beim Durchregieren im ersten Pandemiejahr ihre Entscheidungen oftmals als Entscheidungen von außen darstellten.

In Südtirol ernannte man mit Landesgesetz 4/2020 vom 8. Mai ein Fachleutekomitee als beratendes Organ. Es hat die Aufgabe, den Verlauf der Infektionskurve in Südtirol konstant zu überwachen und bei einer Zunahme der Infektionen entsprechende Maßnahmen vorzuschlagen. Die Empfehlungen des Komitees, welches sich am 8. Juni 2020 erstmals per Videokonferenz getroffen hat und sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Südtiroler Sanitätsbetriebs, namhaften Fachleuten aus dem Inland und dem deutschsprachigen Ausland zusammensetzt, gelten als Leitfaden für Entscheidungen, die die Politik nach Abwägung zusätzlicher Kriterien treffen muss, so Landesgesundheitsrat Widmann (vgl. Larcher 2020b). Der Sarter Immunologe Bernd Gänsbacher, unter anderem von Rai Südtirol als ständiger Berater in Sachen Coronavirus-Pandemie hinzugezogen, wurde nicht für das Komitee berücksichtigt. Besorgniserregend ist die Tatsache, dass einige der Fachleute Anfang 2021 scheinbar keine genaue Kenntnis über die kritische epidemiologische Lage in Südtirol hatten (wie ff in Erfahrung bringen konnte; Hinterwaldner 2021, 23).

Insbesondere die Grünen forderten im ersten Pandemiejahr immer wieder offene Einsicht in die Arbeiten des Komitees und mehr Transparenz zur Frage der

Zusammenarbeit zwischen der Landesregierung und dem Fachleutekomitee. Sie sind es, die am 9. November 2020 einen Antrag stellten, mit dem der Südtiroler Landtag die Landesregierung dazu aufgefordert hätte, dass zukünftige Coronaverordnungen des Landeshauptmannes mit einer schriftlichen, einsehbaren Stellungnahme des Komitees zu begründen gewesen wären. Der Beschlussantrag 349/20 wurde in der Landtagssitzung am 25. November 2020 mit 16 Ja und 17 Nein-Stimmen abgelehnt.

Der Grundtenor der Debatte in der Plenarsitzung am 25. November 2020 war, dass die Coronamaßnahmen der Landesregierung klarer kommuniziert und besser nachvollziehbar sein müssen; die Bevölkerung würde diese ansonsten nicht mehr mittragen. Dies sei die Landesregierung den Südtirolerinnen und Südtirolern auch deshalb schuldig, weil sie dem Aufruf zum Massentest vom 18.-25. November 2020 gefolgt sind. Insgesamt ließen sich, wenngleich die Teilnahme südtirolweit recht unterschiedlich war, 361.781 Personen testen, wovon 3.615 einen positiven SARS-CoV-2 Befund erhielten (Südtiroler Sanitätsbetrieb 2020). Theoretisch hätten 420.000 der 530.000 Südtiroler/-innen für die Testung infrage kommen können (Dall'Ò 2020a, 18).

Der erfolgreichen Aktion „Südtirol testet“ vorausgegangen war eine politische Debatte hinsichtlich der Freiwilligkeit zur Teilnahme am Massentest, da in einer ersten Version der Verordnung von Landeshauptmann Kompatscher festgeschrieben war, dass im Anschluss an den Massentest nur diejenigen Personen ihrer Tätigkeit nachgehen können, die im Besitz eines negativen Testergebnisses sind. Obwohl alle Parteien den Massentest befürworteten, waren es insbesondere das Team K, die Südtiroler Freiheit, Enzian (Josef Unterholzner gehört seit erstem September 2020 nicht mehr dem Team K an und bildete die neue Fraktion Enzian) und die 5 Sterne Bewegung, die vor dem Testzwang warnten.

Anfang 2021 rückte die Rolle des Fachleutekomitees erneut in die Öffentlichkeit. Landesrat Arnold Schuler betonte im Gespräch mit salto.bz (Franceschini 2021a), dass er zukünftig nur mehr Maßnahmen mittragen würde, die vom Fachleutekomitee des Landes abgesegnet sind und forderte: „[...] Thomas Widmann, der immer wieder öffentlich gegen die Schließungen auftritt, soll uns endlich in der Landesregierung Zahlen und die Meinung der Expertenkommission vorlegen“. Die Zerwürfnisse zur Südtiroler Coronapolitik innerhalb der Landesregierung sind Anfang 2021 immer mehr zum Tragen und an die Öffentlichkeit gekommen.

3.3 Reaktionen von unten und differenzierte Steuerung von oben

Als sich die krisenbedingte Zentralisierung zu Ende des staatsweiten Lockdowns im Frühjahr 2020 zu verfestigen drohte, mehrte sich die Kritik zu grundsätzlichen Fragen am verfassungsmäßigen Handeln der Zentralregierung. Diese betraf einerseits Fragen der Verhältnismäßigkeit der Grundrechtseinschränkungen sowie Fragen zu den drakonischen Maßnahmen zur Einschränkung der Wirtschaftstätigkeit in Gebieten mit geringen Fallzahlen, andererseits staatsorganisatorische Aspekte der Gewaltenteilung (vgl. Zwilling/Alber 2020). Insbesondere hinsichtlich der stufenweisen Aufhebung des staatsweiten Lockdowns im späten Frühjahr 2020 forderten die Regionen mehr Mitsprache (vgl. Alber 2020). So asymmetrisch wie sich die Regionen hinsichtlich ihrer Infektionszahlen und der Leistungsfähigkeit ihrer Gesundheits- und Verwaltungsapparate untereinander darstellten, so asymmetrisch fiel die Intensität der Forderungen aus.

Spätestens mit der Aufhebung des staatsweiten Lockdowns im Frühjahr 2020 wollten bzw. mussten alle Regionen ihre Handlungsspielräume nach lokalen Vorteilen ausrichten und Verantwortung mit übernehmen. Dies hatte zur Folge, dass die substaatlichen Exekutiven immer stärker in den Fokus rückten.

Im Herbst 2020 verschärfte die Zentralregierung seine Coronamaßnahmen erneut, indem sie zwei Kategorien von Regeln einführte: solche, die für das gesamte Staatsgebiet galten (beispielsweise die nächtliche Ausgangssperre von 22 Uhr bis fünf Uhr), und solche, die nur auf Ebene der Regionen und Autonomen Provinzen galten. Die zentralstaatlich gesteuerte, aber territorial differenzierte Coronapolitik, berechnet und abgewogen im Sieben-Tages-Rhythmus, fußt auf der Einteilung von Regionen und Autonomen Provinzen in Farbzonen, die jeweils einen unterschiedlichen Regelkatalog vorsehen. Zunächst bestand das Corona-Ampel-System aus Rot, Orange und Gelb – hohes, mittleres und leichtes Risiko; am 13. Januar 2021 wurde es durch die Farbe Weiß – geringes Risiko – ergänzt (Ministero della Salute 2021).

Für die Einteilung einer Region oder Autonomen Provinz in Rot, Orange oder Gelb werden die am 30. April 2020 mittels Ministerialdekret festgelegten 21 Kriterien hinzugezogen (vgl. Gagliardi 2020). Dieses Ministerialdekret, vom Gesundheitsminister Roberto Speranza unterzeichnet, legte die Kriterien fest,² die für die Umsetzung des im DPCM vom 26. April 2020 festgeschriebenen Überwachungsmechanismus der epidemiologischen Risikolage Italiens nötig sind.

Am 17. November 2020 sprach sich die Ständige Konferenz für eine Neubewertung der anzuwendenden Kriterien aus. Es sei notwendig, die Kriterien und Parameter zur Errechnung der Risikolage zu vereinfachen und angesichts neuer Methoden

in den Testungen zu aktualisieren (Conferenza delle regioni e delle province autonome 2020). Die Zentralregierung lehnte ab.

Die Berechnung der Risikomatrix, welche die farbliche Einteilung der Regionen und Autonomen Provinzen im Herbst 2020 und im Winter 2021 kennzeichnete, wurde von Seiten Südtirols, aber auch von anderen Regionen immer wieder kritisiert und in Frage gestellt. Die weiterhin unzureichend aktualisierten Datenbanken und schlecht aufeinander abgestimmten Datenaustauschsysteme zwischen Regierungsebenen sorgten für zusätzliches Chaos im zentralstaatlich-gesteuerten Pandemiemanagement, und auch für großen Unmut in den Regionen und Autonomen Provinzen.

3.4 Beginn und Ende des Aostaner Sonderwegs

Neben Südtirol ist das Aostatal die einzige italienische Gebietskörperschaft, die ihre Coronapolitik auf ein Landesgesetz stützte. Ähnlich wie Südtirol wollte Aosta ein Zeichen setzen (vgl. Kofler 2020). Das Regionalgesetz 11/2020 vom 9. Dezember, dem der Aostaner Regionalrat mit breiter Mehrheit zugestimmt hatte, wurde als Grundlage für weitere Verordnungen des Regionalpräsidenten verwendet, die von zentralstaatlichen Angaben abwichen, indem sie die Öffnung von Handel und Gastronomie sowie die Bewegungsfreiheit großzügiger regelten (vgl. quotidianosanità.it 2020b).

Im Falle von Aosta beschloss der Ministerrat, das Regionalgesetz vor dem Verfassungsgericht anzufechten, und am 14. Januar 2021 wurde jenes vorläufig ausgesetzt (vgl. quotidianosanità.it 2021). In einer Aussendung am 24. Februar erklärte das Verfassungsgericht, dass die Aostaner Coronapolitik in jenen Teilen, die von zentralstaatlichen Angaben abweichen, verfassungswidrig ist. Auch wenn der Region gesetzgeberisch eine Sonderautonomie zusteht, so kann sie diese nicht im Bereich des Pandemiemanagements anwenden, da dieser Bereich kompetenzrechtlich ausschließlich dem Zentralstaat obliegt (Corte Costituzionale 2021).

Die genaue Urteilsbegründung erfolgte am 12.03.2021.³ Wenngleich diese keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Südtiroler Sonderweg hat, so werden die Spielräume für einen künftigen Südtiroler Sonderweg schmaler werden (vgl. Schwarz 2021).

Anfechten kann Rom das Landesgesetz 4/2020 auf direktem Weg nicht mehr, da die Frist von 60 Tagen zum Aufwerfen der Verfassungsmäßigkeit eines Landesgesetzes längst verstrichen ist. Dass das Landesgesetz, das in erster Linie die im Vergleich zum Rest Italiens vorzeitige Aufhebung des Lockdowns im Frühjahr 2020 festlegte, über ein ordentliches Gericht angefochten werden wird, erscheint laut Eros Magnago, Generalsekretär des Landes, unwahrscheinlich (Stol.it 2021).

4. Südtirols Sonderweg

Bereits während des staatsweiten Lockdowns von März bis Mai 2020 forderte die Landesregierung eine territoriale Differenzierung der Coronamaßnahmen. Nachdem die Zentralregierung dem kein Gehör bot, verabschiedete der Südtiroler Landtag am 8. Mai 2020 das Landesgesetz 4/2020 „Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 in der Phase der Wiederaufnahme der Tätigkeiten“. Dieses Landesgesetz war die Grundlage für den Südtiroler Sonderweg, der im Mai 2020 eine im Vergleich zum Rest Italiens um wenige Tage vorgezogene stufenweise Öffnung für Handel, Dienstleistungen und Gastronomie vorsah.

Von nun an stützte sich die südtirolspezifische Coronapolitik einerseits auf das Landesgesetz, andererseits auf die zentralstaatlichen Vorgaben. An dieser Stelle sei angemerkt, dass im Pandemiejahr 2020 90 Prozent der zentralstaatlichen Coronamaßnahmen verwaltungstechnischer Natur waren. Die „Parlamentarisierung“ ministerieller Akte erfolgte Anfang 2020 durch die Umwandlung des Gesetzesdekrets 19/2020 in das ordentliche Gesetz 35/2020 vom 22. Mai (siehe Abschnitt 3.1), mit der die Zentralregierung zumindest verpflichtet wurde, die beiden Kammern über neue Coronamaßnahmen frühzeitig und vor deren Erlass zu informieren (vgl. openpolis 2020d).

Der Südtiroler Sonderweg lässt sich in vier Kategorien unterteilen, die gekennzeichnet sind von Konflikten mit Rom, Zerwürfnissen innerhalb der Landesregierung und Konflikten zwischen der Landesregierung und der Opposition. Erstens der Sonderweg als vorzeitige Lockerung der Coronamaßnahmen. Zweitens der Sonderweg als vorzeitige Verschärfung der Coronamaßnahmen. Drittens der Sonderweg als differenzierte Eigengestaltung der Coronamaßnahmen. Viertens der Sonderweg als verstärkte Eigeneinschätzung der Coronarisikolage.

4.1 Sonderweg als vorzeitige Lockerung der Coronamaßnahmen

Einen Tag nachdem Ministerpräsident Giuseppe Conte in seiner TV-Ansprache erste Angaben zur Aufhebung des Lockdowns preisgegeben hatte, gab die Leitung der Südtiroler Volkspartei (SVP) am 27. April 2020 grünes Licht für ein Landesgesetz. Am 30. April 2020 segnete die Landesregierung den Landesgesetzentwurf 52/2020 „Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 in der Phase der Wiederaufnahme der Tätigkeiten“ ab – wohlwissend, dass man sich auf einem schmalen Grat bewegt (Dall’Ò 2020b; 2020c).

Diesem Schritt vorausgegangen war der Druck von unten – aus der Bevölkerung und von Seiten des Unternehmertums und der Wirtschaftstreibenden – zu mehr Mut hinsichtlich eines Südtiroler Sonderwegs. Am 4. Mai 2020 genehmigte der 1. Gesetzgebungsausschuss den Landesgesetzentwurf mit fünf Ja-Stimmen (drei SVP, eine Die Freiheitlichen und eine Alto Adige Autonomia), einer Nein-Stimme (L'Alto Adige nel cuore – Fratelli d'Italia) und zwei Enthaltungen (Süd-Tiroler Freiheit und Team K).

Mit 28 Ja-Stimmen, einer Nein-Stimme und sechs Enthaltungen wurde das Landesgesetz für eine Südtiroler Coronapolitik am 8. Mai 2020 um 00:43 mit breiter Mehrheit vom Südtiroler Landtag verabschiedet (Südtiroler Landtag 2020a). Mit der Regierungsmehrheit (15 Stimmen der SVP und drei der Lega) stimmten Alto Adige Autonomia, Die Freiheitlichen, alle sechs Abgeordneten des Team K, der größten Oppositionspartei, die sich in der Debatte im Landtag aufgrund interner Unstimmigkeiten auffallend zurückhielt, und Sven Knoll von der Süd-Tiroler Freiheit. Dagegen stimmte Alessandro Urzì von Alto Adige nel cuore – Fratelli d'Italia. Der Stimme enthalten haben sich Miriam Atz Tammerle von der Süd-Tiroler Freiheit, Diego Nicolini von der 5 Sterne Bewegung, Sandro Repetto vom Partito Democratico und die drei Landtagsabgeordneten der Grünen.

Neben der Wiedereinführung der Bewegungsfreiheit ohne Eigenerklärung innerhalb Südtirols regelt das Landesgesetz 4/2020 unter anderem die Öffnung des Einzelhandels ab dem 9. Mai und jene von Bars, Restaurants und Museen ab dem 11. Mai (vgl. Überblick in Südtiroler Landesverwaltung 2020a). Im Rest Italiens waren ähnliche Öffnungen nur ab dem 18. Mai möglich. Kindergärten und Schulen blieben weiterhin bis Anfang September geschlossen.

Das Landesgesetz 4/2020 stellte sowohl inhaltlich als auch formell den Beginn des Südtiroler Sonderwegs dar. Formell sicherte man sich durch die Verabschiedung eines Landesgesetzes dahingehend ab, dass nicht Landeshauptmann Arno Kompatscher persönlich mit dem Erlass einer Verordnung, sondern das Land Südtirol in der Verantwortung steht. Sollte Rom das Landesgesetz (in Teilen) anfechten [was vom damaligen Regionenminister Francesco Boccia angekündigt wurde (vgl. la Repubblica 2020), aber schlussendlich nicht geschehen ist], so würden bis zur Urteilsverkündung durch das Verfassungsgericht mehrere Wochen, wenn nicht Monate vergehen. Als im Dezember 2020 das Aostaner Regionalgesetz von der Regierung angefochten wurde, erklärte der damalige Regionenminister Francesco Boccia, dass Südtirol mit seinem Gesetz Maßnahmen erlassen hatte, die der Staat wenig später selbst einführte.

Gestützt auf das Landesgesetz und mit Verweis auf detaillierte Auflagen und der strikten Einhaltung der Sicherheitsabstände, öffnete Südtirol im Mai 2020 also frü-

her als der Rest Italiens und setzte somit ein Zeichen gegen die paternalistische Coronapolitik der Regierung Conte II. Jener standen immer mehr Abgeordnete im Parlament sowie Regionalpräsidentinnen und Regionalpräsidenten mit großer Skepsis gegenüber. Auch die damalige Präsidentin des italienischen Verfassungsgerichts Marta Cartabia (seit 13. Februar 2021 amtierende Justizministerin im Kabinett von Mario Draghi) präziserte in ihrem Ende April 2020 veröffentlichten Jahresbericht für das Tätigkeitsjahr 2019, dass die Verfassung „ein Kompass“ sei und „keine Sonderrechte“ ermöglichen würde.

Überblick zu den parteipolitischen Positionen zum Landesgesetz 4/2020 (aufgrund der Analyse des Wortprotokolls der Landtags-sitzung vom 08.05.2020; Südtiroler Landtag 2020b).

Die SVP bekräftigte, dass ein Landesgesetz und nicht eine Verordnung Südtirol die nötigen autonomiepolitischen Handlungsspielräume einräume. Dabei müsse und wolle man so weit wie möglich mit den staatlichen Institutionen zusammenarbeiten, doch man setze auf das Verantwortungsbewusstsein der Südtiroler/-innen für ein Leben mit dem Coronavirus.

Die Süd-Tiroler Freiheit begrüßte den autonomiepolitischen Sonderweg. Das zentral geregelte Pandemiemanagement sei unpassend, weil Regionen und Autonome Provinzen in unterschiedlichem Ausmaß von Coronainfektionen betroffen seien. Sofern es die Fallzahlen zulassen, müsse man früher öffnen, auch um im Vergleich mit Tirol keine wettbewerbsbedingten Schäden zu erleiden.

Alto Adige Autonomia unterstützte das Gesetzesvorhaben von Anfang an und sah darin einen Versuch, römische Versäumnisse mit Blick auf die Bedürfnisse der Wirtschaft zu kompensieren.

L'Alto Adige nel cuore – Fratelli d'Italia kritisierte den Alleingang mittels der Verabschiedung eines Landesgesetzes und verwies darauf, dass man Anpassungen an lokale Umstände auch mittels einer Verordnung des Landeshauptmannes verabschieden könne. Die Verabschiedung eines Landesgesetzes wäre rechtswidrig und nicht im Sinne des Verfassungsprinzips der loyalen Zusammenarbeit zwischen zentralstaatlichen und substaatlichen Gebietskörperschaften.

Die Grüne Fraktion hob hervor, dass Kalabrien als erste italienische Region einen Sonderweg gegangen ist, wenngleich mittels einer Verordnung.⁴ Der Sonderweg sei also möglicherweise eine Tendenz, die in verschiedenen Regionen

aufetrete, doch sei nicht die Frage der Autonomie, sondern vielmehr jene nach den Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus zentral. Jene Maßnahmen seien zu sehr zugunsten der Wirtschaftssektoren ergriffen worden. Auch solle man sich bei der bisher durchwachsenen Bilanz des Südtiroler Pandemiemanagements fragen, ob Südtirol überhaupt zu einem Sonderweg fähig sei. Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Südtiroler Sonderwegs gebe es auch.

Das Team K unterstützte das Bestreben des Landesgesetzes nach einem Südtiroler Sonderweg. Die Aushöhlung der Autonomie durch die Flut an Verordnungen könne nicht akzeptiert werden. Die SVP müsse aber entscheiden, ob es ein Gesetz des Landtages sein solle, sozusagen ein Südtiroler Weg, oder ein Gesetz der Mehrheit.

Die Freiheitlichen stimmten für das Landesgesetz und unterstützten somit den Südtiroler Sonderweg.

Der Partito Democratico befürwortete die Notwendigkeit, das wirtschaftliche Leben wieder in Fahrt zu bringen. Die Partei kritisierte aber die übermäßige Eile. Man könne die wenigen Tage bis zur staatsweiten Aufhebung des Lockdowns nutzen, um notwendige organisatorische Vorbereitungen zu treffen und könne weiterhin per Verordnung handeln.

Die 5 Sterne Bewegung verwies darauf, dass die epidemiologische Lage in Südtirol alles andere als gut sei und vertrat die These, dass das Landesgesetz ein Gesetz der SVP und nicht der Landesregierung sei.

Dem widersprach die Lega, der Koalitionspartner der SVP. Die Mehrheit habe den Gesetzentwurf genau besprochen und mit einem Landesgesetz könne man viel besser handeln, als dies die Zentralregierung bisher getan hat.

4.2 Sonderweg als vorzeitige Verschärfung der Coronamaßnahmen

Anfang November 2020 zwangen hohe Infektionszahlen zur vorzeitigen Verschärfung von Coronamaßnahmen. Eine Verordnung jagte die andere mit unterschiedlich strengen Lockdown-Maßnahmen für ganz Südtirol und für jene Gemeinden, die rot eingestuft wurden (darunter die Landeshauptstadt Bozen).

Dem vorausgegangen war ein exponentieller Anstieg an positiv getesteten Personen und ein Strategiewechsel bei den Testungen im Oktober (vgl. Mair 2020c). Da *contact tracing* nicht mehr möglich war, testete der Sanitätsbetrieb nur noch Personen mit Symptomen und bezog von nun an auch Hausärzte und Apotheken bei Testungen mit ein.

Kritik am Pandemiemanagement der Landesregierung kam auch von Professor Andrea Crisanti, der Anfang Mai 2020 scheinbar unwissentlich als Mitglied des Südtiroler Fachleutekomitees aufgeführt und öffentlich präsentiert wurde. Laut Landesrat Thomas Widmann lehnte er die Einladung am 8. Juni 2020 schriftlich ab. Südtirol hätte angesichts der hohen Infektionszahlen viel früher eingreifen müssen und hätte es so auch schaffen können, das *contact tracing* aufrechtzuerhalten bzw. wieder einzuführen, so Crisanti (vgl. Chiarini 2020).

Ab dem 8. November 2020 setzte Südtirol aufgrund der kritischen epidemiologischen Lage auf einen erneuten Lockdown und auf schärfere Maßnahmen als jene, die Rom Südtirol auferlegte. Im Corona-Ampelsystem war Südtirol nämlich Gelb (leichtes Risiko) (Ansa 2020). Zuvor, Anfang November, hatte Landeshauptmann Kompatscher für elf Südtiroler Gemeinden, darunter Bozen, bereits strengere Regeln verordnet. Mit dem dreiwöchigen Lockdown ab 8. November 2020 wurde die Zweiteilung Südtirols aufgehoben.

„Freiheit, Freiheit, Freiheit“ rief hingegen Andreas Pöder, ehemaliger Landtagsabgeordneter der Union für Südtirol, der am 5. November 2020 zur Kundgebung am Silvius-Magnago-Platz gerufen hatte. Etwas über 200 Personen waren gekommen, Corona-Leugner/-innen, Impfgegner/-innen, Verschwörungstheoretiker/-innen, aber auch Menschen, die sich nicht verstanden fühlten (vgl. Werth 2020).

4.3 Sonderweg als differenzierte Eigengestaltung der Coronamaßnahmen

Vom 24. Dezember 2020 bis zum 6. Januar 2021 legte Verordnung Nr. 76 von Landeshauptmann Kompatscher im Gegensatz zum Rest Italiens Geschäftsschließungen, jedoch keine Bewegungseinschränkungen fest (vgl. Südtiroler Landesverwaltung 2020b für einen Überblick zu den Regeln in der Weihnachtszeit und zum Jahreswechsel). Während anderswo der Einzelhandel an bestimmten, im Endeffekt nur wenigen Werktagen offenhalten konnte, war dies in Südtirol nicht der Fall. Dafür durften sich die Bürger/-innen tagsüber von fünf bis 22 Uhr frei bewegen. Im Rest Italiens war die Bewegungsfreiheit auch tagsüber eingeschränkt. Eine Analogie zu den nationalen Maßnahmen gab es bei der Anzahl an Personen (zwei) eines fremden Haushalts, die man als Gäste einladen konnte.

Südtirols Sonderweg zu Weihnachten 2020 und dem Jahreswechsel 2020/2021 kann faktisch sowohl als Einschränkung, aber auch als Erweiterung der staatlichen Maßnahmen eingestuft werden. Dies hängt davon ab, wie man die einzelnen

Maßnahmen wertet. Da Geschäftsöffnungen restriktiver, die Bewegungsfreiheit aber liberaler geregelt wurden, spricht man am besten von einer differenzierten Eigengestaltung zwischen Bozen und Rom. Die Bewegungsfreiheit in Südtirol kam beispielsweise den Hotels zugute, sofern sich diese unter den strengen Auflagen für eine Öffnung entschlossen hatten. Im Rest Italiens durften Hotels, Agriturismo-Höfe, Bed&Breakfasts ebenfalls offenhalten, doch konnte man sie – innerhalb der Region – für Urlaubszwecke nur bis zum 23. Dezember aufsuchen. Vom 24. Dezember 2020 bis zum 6. Januar 2021 durfte das Gemeindegebiet entweder gar nicht oder nur unter strengen Auflagen verlassen werden.

Die zentralstaatlichen Regeln für den Zeitraum vom 21. Dezember 2020 bis zum 6. Januar 2021 wurden mittels eines Gesetzesdekrets erlassen, während die Grundlage für die Verordnung des Südtiroler Sonderwegs ein Gesetzesartikel im Landesstabilitätsgesetz für das Jahr 2021 war, der es der Landesregierung erlaubte, für die Weihnachtszeit eigene Regelungen zu erlassen und somit die Gemeindegrenzen offen zu halten.

4.4 Sonderweg als verstärkte Eigeneinschätzung der Coronarisikolage

Zu Beginn der zweiten Januarhälfte 2021 ergibt sich die vierte Art des Südtiroler Sonderwegs, die auf einer verstärkten Eigeneinschätzung der Coronarisikolage fußt. Das Gesundheitsministerium stufte Südtirol am 17. Januar 2021 rot ein (später Orange), während Südtirol sich selbst gelb sah und unter anderem die Gastronomie unter Auflagen weiterhin offenhielt.

Die Argumentation der Landesregierung war wie folgt: Die Einstufung Roms basiere auf veralteten Daten bzw. berücksichtige sie in ihren Berechnungen die Daten anders, Südtirol teste enorm viel, das Land sei gelb. Auf EU-Ebene wurde Südtirol aufgrund der Datenlage am 17. Januar 2021 vom Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten als ein Hochrisikogebiet eingestuft: Für Reisen aus Südtirol solle man eine Test- und Quarantäne-Pflicht einführen.

Aufgrund sehr hoher Sieben-Tage-Inzidenz-Werte⁵ gegen Ende Januar 2021 geriet der Südtiroler Sonderweg Anfang 2021 immer mehr in die Kritik – von außen und innen. Am 17. Januar 2021 betrug die Sieben-Tage-Inzidenz 514, am 31. Januar 668, am 10. Februar erreichte sie mit 838 ihren Höchststand; am 28. Februar betrug sie immerhin noch 415 (Südtiroler Landesverwaltung 2021).

Österreichs Bundeskanzler Sebastian Kurz verwies auf Südtirol als Negativbeispiel bei seiner Ankündigung eines erneuten Lockdowns für Österreich am

17. Januar 2021. Anfang Februar 2021 schrieb die Süddeutsche Zeitung „Der lange Selbstbetrug endet, der Sonderweg ist gescheitert“ (Langeder/Meiler 2021) und Der Standard beschrieb den Südtiroler Weg als Sackgasse (Straub 2021).

Mit Verweis auf den harten Lockdown in Großbritannien kommentierte Professor Crisanti am 23. Februar gegenüber Il Dolomiti, dass die Coronainfektlionslage in Südtirol sehr besorgniserregend sei und es einen Lockdown wie in Codogno bräuchte (Il Dolomiti 2021).

Zu diesem Zeitpunkt war die epidemiologische Lage sehr kritisch, denn insbesondere im Burggrafenamt sind sowohl die Corona-Mutante B.1.1.7 (die sogenannte britische Mutante) als auch die hochansteckende Virusmutation B1.351 oder 501Y.V2 (die sogenannte südafrikanische Mutation) nachgewiesen worden.

Ab 8. Februar 2021 befand sich Südtirol deshalb erneut in einem Lockdown, der am 24. Februar bis zum 14. März verlängert wurde – mit eingeschränkter Bewegungsfreiheit (und zeitweise besonderen Auflagen für das Betreten und Verlassen all jener Gemeinden, in denen Virusvarianten nachgewiesen worden waren), geschlossenem Einzelhandel, geschlossener Gastronomie, strengen Auflagen für Betrieben, zeitlich bedingten Schulschließungen und der erstmaligen Pflicht zum Tragen von FFP2-Masken in einigen Risikobereichen (beispielsweise öffentlichen Verkehrsmitteln).

In Anbetracht der erneuten, kritischen epidemiologischen Lage geriet die Südtiroler Coronapolitik immer mehr in die Kritik. Das Unverständnis für die Kurzfristigkeit und Kurzlebigkeit der Südtiroler Coronapolitik wurde immer größer – in Politik, in Gesellschaft und bei den Wirtschaftstreibenden (vgl. Pfeifer 2021). Für die einen galt es den Sonderweg auch in schwierigen Zeiten weiterhin zu verteidigen, für die anderen hätte man ihn nie einschlagen sollen.

Während die Landesregierung verkündete, dass man geschlossen hinter dem dreiwöchigen Lockdown im Februar 2021 steht (mit der Lega, die die Entscheidung mittrug, jedoch nicht teilte), forderte die Opposition mehr Transparenz und Mitsprache.

Am 5. Februar 2021 stellte die gesamte Opposition einen Antrag auf Einberufung einer außerordentlichen Landtagssitzung.⁶ Im Antrag hieß es:

„Der Südtiroler Landtag verpflichtet den Landeshauptmann: Sich für die Dauer der Corona-Krise einmal pro Woche zu einer institutionellen Sitzung mit dem Kollegium der Fraktionsvorsitzenden des Landtages zu treffen, um über die aktuelle Corona-Lage zu beraten und Informationen auszutauschen. Bevor der Landeshauptmann schwerwiegende Entscheidungen trifft, muss er sich zu einer zusätzlichen Beratung mit den Fraktionsvorsitzenden treffen, um sie über die geplanten Maßnahmen

zu informieren und ihnen die Möglichkeit geben, Änderungsvorschläge einzubringen.“

Dem vorausgegangen war, dass Landeshauptmann Kompatscher in der Landtagssitzung vom 4. Februar 2021 auf eine Anfrage zum Pandemiemanagement und der Coronainfektionslage in Südtirol in jenem Moment nichts Neues zu vermelden hatte, obwohl er wenige Stunden später – nach erfolgter Sondersitzung der Landesregierung und in Anbetracht der letzten Datenlage – den dreiwöchigen Lockdown ankündigte. Dies wertete die Opposition teils als klaren Affront (Position Team K), teils als Anlass für einen möglichen Misstrauensantrag (Position der Freiheitlichen). Der Grundtenor war: Man könne den Pakt mit der Bevölkerung nicht propagieren und den Landtag (weiterhin) bei wichtigen Entscheidungen außen vor lassen (vgl. Franceschini 2021b).

Am 15. Februar 2021 fand die außerordentliche Sitzung statt. Vor den Toren des „leeren“, von der Polizei geschützten Landtags (die Sitzung wurde online einberufen) demonstrierten etwa 250 Menschen gegen den Lockdown, im Beisein vom ehemaligen Landtagsabgeordneten Andreas Pöder, der schon am 7. Februar zu einer Kundgebung am Magnago-Platz aufgerufen hatte (vgl. Gasser 2021). Im Landtag übte die Opposition Kritik an der Coronapolitik der Landesregierung und forderte eine Einbindung des Landtags vor wichtigen Entscheidungen.

Der Grundtenor der Debatte war: Die Bevölkerung erwarte sich Maßnahmen, die klar und demokratisch legitimiert seien, der SVP-Sonderweg mit Ankündigungspolitik und Schönwetterparolen sei gescheitert, die Bevölkerung habe kein Vertrauen mehr in die Politik (weder in die Landesregierung noch in den Landtag), die Datenlage und Datenverarbeitung zur Coronainfektionslage und im Sanitätswesen sei undurchsichtig.

Der parteiübergreifende Antrag zur regelmäßigen und vorzeitigen Einbindung des Landtags wurde schlussendlich einstimmig angenommen (Südtiroler Landtag 2021).

5. Fazit

Ein Jahr nach der ersten coronabedingten Verordnung am 23. Februar 2020 zählt Südtirol über 1.000 Todesfälle, die in Zusammenhang mit Corona gebracht werden. Eine traurige Bilanz. Ebenso sind ein Jahr nach dem staatsweiten Lockdown im Frühjahr 2020 Südtirol und andere Gebiete Italiens Ende Februar 2021 erneut im Lockdown, wenn auch in leicht milderer Form.

Anfang 2020 war Italiens Pandemiemanagement zunächst durch eine nahezu unumstrittene Zentralisierung gekennzeichnet. Dies änderte sich mit dem späten Frühling bzw. Sommer 2020. Regionalpräsidentinnen und Regionalpräsidenten sowie die Landeshauptleute der Autonomen Provinzen rückten in der zentral gesteuerten, aber territorial differenzierten Coronapolitik immer mehr in den Vordergrund. Dabei konnte die Ständige Konferenz nur bedingt als Plattform des Austauschs und zur Abstimmung von Coronapolitiken hinzugezogen werden.

Die Konflikte zwischen den Regionen, Autonomen Provinzen und der Zentralregierung zu Pandemiemanagementfragen nahmen stetig zu. Auch wirkte die im Herbst 2020 eingeführte Corona-Ampel vermehrt als Brennglas politischer Bruchlinien in den Regionen, zwischen den Regionen und zwischen den Regionen/Autonomen Provinzen und der Zentralregierung.

Einige Regionen versuchten mittels Verordnungen – das Aostatal mit einem Regionalgesetz – Sonderwege zu gehen, doch wurden jene von der Zentralregierung angefochten und binnen kürzester Zeit außer Kraft gesetzt. Südtirol stütze seinen Sonderweg auf das Landesgesetz 4/2020, das bisher nicht angefochten worden ist. Die Flut an Coronaverordnungen, die sich unter anderem auf das Landesgesetz 4/2020 stützten, regelten verschiedene Arten des Südtiroler Sonderwegs, die dieser Beitrag summarisch dargestellt und hinterfragt hat.

Südtirols Sonderweg passte sich im ersten Pandemiejahr flexibel den lokalen Umständen an und äußerte sich einmal in strikteren, ein andermal in lockereren Regeln im Vergleich zu den Vorgaben, die die Corona-Ampel für Südtirol vorgesehen hatte. Zum Erfolg führte Südtirols Sonderweg aus epidemiologischer Sicht nicht. Er wirkte vielmehr als Brennglas für schon bestehende politische und gesellschaftliche Bruchlinien und geriet immer mehr in die Kritik. Anfang 2021 scheinen sowohl der politische als auch der gesellschaftliche Konsens zum Sonderweg nicht mehr gegeben. Was genau falsch gelaufen ist bzw. wo man auf dem Sonderweg gegebenenfalls falsch abgebogen ist, das wird die Auswertung künftiger Daten zeigen.

Dieser Beitrag hat Bilanz gezogen zum Südtiroler Sonderweg im ersten Pandemiejahr und diesen in das Pandemiemanagement Italiens eingebettet. Der Fokus wurde auf parteipolitische Positionen einerseits und Konflikte mit Rom andererseits gerichtet.

Gesamtstaatlich ist Südtirols Sonderweg Anfang 2021 durch die Regierungskrise und die Verteidigung der 67. Regierung unter Mario Draghi neuen Dynamiken ausgesetzt, die Potential bergen für Konflikte zwischen Rom und Bozen. So hat die Regierung am 22. Februar 2021 beschlossen, das Landesstabilitätsgesetz sowie das Gesetz zum Haushaltsvoranschlag 2021–2023 vor dem Verfassungsgericht

anzufechten. Der Grund für die Anfechtung ist die fehlende finanzielle Deckung der Ausgaben, die gegen Artikel 81 der italienischen Verfassung (eingeführt als Schuldenbremse durch Verfassungsgesetz 1/2012) verstößt. Gemäß Artikel 81 (3) müssen sämtliche Gesetze, die mit neuen oder zusätzlichen Ausgaben verbunden sind, die dafür erforderlichen Geldmittel vorsehen. Die Landesregierung rechnet damit, dass die Ausgaben mittels der Stundung der Beträge, die die Autonome Provinz Bozen jährlich nach Rom überweist, gedeckt werden. Politische Gespräche hierzu laufen mit der neuen Regionenministerin, der Forza Italia-Politikerin Maria Stella Gelmini (vgl. Kofler 2021).

Inwiefern die neue Regierung unter Mario Draghi die bisher alles andere als effiziente Balance zwischen zentralen, bi- und multilateral verhandelten und koordinierten sowie individuellen, dezentral getroffenen Entscheidungen im Pandemiemanagement neu austarieren kann und welche Rolle Südtirol dabei zukommt, wird sich zeigen. Sowohl gesamtstaatlich als auch südtirolspezifisch gilt der Leitsatz, der wie eine Plattitüde klingen mag, aber keine ist: Nach der Krise ist vor der Krise – politisch und sozial.

Anmerkungen

- * Im Rahmen eines gemeinsamen Gesamtkonzepts verfasste Elisabeth Alber die Abschnitte 1, 2, 3 und 5. Abschnitt 4 wurde gemeinsam verfasst.
- 1 Im italienischen Rechtssystem kann ein Notstand laut Zivilschutzgesetz (Artikel 24 des gesetzesvertretenden Dekrets/decreto legislativo 1/2018) vom Ministerrat auf Vorschlag seines Präsidenten im Einvernehmen mit den betroffenen Gebietskörperschaften für maximal zwölf Monate ausgerufen werden (mit der Möglichkeit einer Verlängerung für weitere zwölf Monate).
- 2 Die Liste der 21 Indikatoren zur Risikoüberwachung beinhaltet diverse Parameter, die zur Erstellung der Risikomatrix benutzt werden, welche eine Kombination aus realen und wahrscheinlichen Auswirkungen der Coronainfektionen auf die jeweilige Region oder Autonome Provinz und ihre Leistungsfähigkeit darstellt. Jedoch stehen die für die Berechnungen hinzugezogenen Daten der Öffentlichkeit größtenteils nur in aggregierter Form zur Verfügung. Dies macht es unmöglich, die Berechnung der Risikomatrix nachzuvollziehen (quotidianosanità.it 2020a).
- 3 Sentenza n. 37/2021 del 24.02.2021 depositata il 12.03.2021. Siehe www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do (12.03.2021).
- 4 Jole Santelli, ehemalige Regionalpräsidentin von Kalabrien (am 15. Oktober 2020 ihrem Krebsleiden erlegen) erlaubte am 29. April 2020 völlig unerwartet mittels einer Verordnung die Öffnung von Bars und Restaurants unter bestimmten Sicherheitsauflagen. Das Verwaltungsgericht Catanzaro hat die Verordnung der Region Kalabrien zur Wiedereröffnung der Gastronomie am 9. Mai für nicht rechtens erklärt.
- 5 Die Berechnung der Sieben-Tage-Inzidenz ergibt sich aus: Zahl der Neuinfektionen (Antigen und PCR) innerhalb der vergangenen sieben Tage, geteilt durch die Zahl der Personen, die in Südtirol meldeamtlich erfasst sind, multipliziert mit 100.000 (Südtiroler Landesverwaltung 2021).
- 6 Laut Geschäftsordnung muss der Landtagspräsident nach Erhalt eines solchen Antrags innerhalb von 48 Stunden zu einer solchen Sitzung einladen, die wiederum innerhalb 14 Tagen stattfinden muss.

Literaturverzeichnis

- Alber, Elisabeth (2020), Action and Reaction: What Covid-19 Can Teach us about Italian Regionalism, in: Eureka! Science Blog, 04.08.2020, <https://beta.eurac.edu/en/blogs/eureka/action-and-reaction-what-covid-19-can-teach-us-about-italian-regionalism> (28.02.2021)
- Ansa (2020), Dpcm: Trentino Alto Adige in zona "gialla", in: ANSA.it Trentino AA/S, 04.11.2020, www.ansa.it/trentino/notizie/2020/11/04/dpcm-trentino-alto-adige-in-zona-gialla_787bc597-29ae-42fd-a322-76da8e302f98.html (28.02.2021)

- Arentz, Christine/Wild, Frank (2020), Vergleich europäischer Gesundheitssysteme in der Covid-19-Pandemie, WIP-Analyse 3/2020, www.wip-pkv.de/forschungsbereiche/detail/vergleich-europaeischer-gesundheitssysteme-in-der-covid-19-pandemie.html (28.02.2021)
- Balduzzi, Renato/Paris, Davide (2018), La specialità che c'è, ma non si vede: la sanità nelle Regioni a statuto speciale, in: Palermo, Francesco/Parolari, Sara (Hg.), *Le variabili della specialità: evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 453–485
- Bonomi, Maria Stella (2014), Il diritto alla salute e il sistema sanitario nazionale, in: federalismi.it, 30.07.2014, www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=27102 (28.02.2021)
- Capano, Giliberto (2020), Policy Design and State Capacity in the Covid-19 Emergency in Italy: If You Are Not Prepared for the (Un)Expected, You Can Be Only What You Already Are, in: *Policy and Society*, 39(3), 326–344
- Chiarini, Nicola (2020), Coronavirus, Andrea Crisanti su Bolzano: “Autonomia usata male. Si doveva intervenire prima”, in: *Corriere del Veneto*, 31.10.2020
- Clementi, Francesco (2020), Il lascito della gestione normativa dell'emergenza Covid-19: tre riforme ormai ineludibili, in: *Osservatorio Costituzionale*, 3, 33–47
- Conferenza delle regioni e delle province autonome (2020), Emergenza Covid 19: Toti, Regioni chiedono un incontro urgente con il Governo su parametri, in: regioni.it, Nr. 3952, 17.11.2020, www.regioni.it/newsletter/n-3952/del-17-11-2020/emergenza-covid-19-toti-regioni-chiedono-un-incontro-urgente-con-il-governo-su-parametri-21930/ (28.02.2021)
- Corte Costituzionale (2021), Emergenza Covid-19: Spetta allo stato, non alle regioni, determinare le misure necessarie al contrasto della pandemia, 24.02.2021, www.cortecostituzionale.it/comunicatiStampa.do (28.02.2021)
- Cortese, Fulvio (2020), Stato e Regioni alla prova del coronavirus, in: *Le Regioni*, XLVIII (1), 3–10
- CTS – Comitato Tecnico Scientifico, Verbalì Comitato Tecnico Scientifico Coronavirus, www.protezione-civile.gov.it/attivita-rischi/rischio-sanitario/emergenze/coronavirus/verbalì-comitato-tecnico-scientifico-coronavirus (28.02.2021)
- Dall'Ö, Norbert (2020a), Der Teufel steckt im Detail, in: *ff – Das Südtiroler Wochenmagazin*/48, 26.11.2020
- Dall'Ö, Norbert (2020b), Kompatschers schmaler Grat, in: *ff – Das Südtiroler Wochenmagazin*/19, 07.05.2020
- Dall'Ö, Norbert (2020c), Verlieren und trotzdem gewinnen, in: *ff – Das Südtiroler Wochenmagazin*/20, 14.05.2020
- De Siano, Ambrogio (2020), Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19, in: federalismi.it, 13.03.2020, www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41992 (28.02.2021)
- Franceschini, Christoph (2020), Vernichtendes Gutachten, in: salto.bz, 06.04.2020, www.salto.bz/de/article/06042020/vernichtendes-gutachten (28.02.2021)
- Franceschini, Christoph (2021a), “Widmann soll endlich Zahlen vorlegen”, in: salto.bz, 28.01.2021, www.salto.bz/it/article/28012021/widmann-soll-endlich-zahlen-vorlegen (28.02.2021)
- Franceschini, Christoph (2021b), Missachtung des Parlaments, in: salto.bz, 05.02.2021, www.salto.bz/it/article/05022021/missachtung-des-parlaments (28.02.2021)

- Gagliardi, Andrea (2020), Coronavirus, ecco tutti gli indicatori per definire le zone rosse, arancioni e gialle, in: *il Sole 24 ore*, 05.11.2020, www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-ecco-tutti-indicatori-definire-zone-rosse-arancioni-e-gialle-ADE6bS0 (28.02.2020)
- Gasser, Lisa M. (2021), „Wir sind das Volk!“, in: *salto.bz*, 09.02.2021, www.salto.bz/it/article/15022021/corona-protest-magnagoplatz-bozen (28.02.2020)
- Giuffrida, Angela/Boseley, Sarah (2020), Italy's Pandemic Plan "Old and Inadequate", Covid Report Finds, in: *The Guardian*, 13.08.2020, www.theguardian.com/world/2020/aug/13/italy-pandemic-plan-was-old-and-inadequate-covid-report-finds (28.02.2021)
- Hinterwaldner, Karl (2020a), In der Hand der Lobby, in: *ff – Das Südtiroler Wochenmagazin*/33, 13.08.2020
- Hinterwaldner, Karl (2020b), „Das Schaffen wir nicht“, in: *ff – Das Südtiroler Wochenmagazin*/23, 04.06.2020
- Hinterwaldner, Karl (2021), Südtiroler Spezialschlalom, in: *ff – Das Südtiroler Wochenmagazin*/06, 11.02.2021
- Il Dolomiti (2021), Varianti Covid in Alto Adige e pochi vaccini, Crisanti a Il Dolomiti: „Situazione che preoccupa, serve un lockdown come quello di Codogno“, in: *Il Dolomiti*, 23.02.2021, www.ildolomiti.it/cronaca/2021/varianti-covid-in-alto-adige-e-pochi-vaccini-crisanti-a-il-dolomiti-situazione-che-preoccupa-serve-un-lockdown-come-quello-di-codogno (28.02.2021)
- Kofler, Matthias (2020), „Ein Zeichen setzen“, in: *Die Neue Südtiroler Tageszeitung online*, 07.12.2020, www.tageszeitung.it/2020/12/07/ein-zeichen-setzen-3 (28.02.2021)
- Kofler, Matthias (2021), Gelminis Premiere, in: *Die Neue Südtiroler Tageszeitung online*, 24.02.2021, www.tageszeitung.it/2021/02/24/gelminis-premiere (28.02.2021)
- Kössler, Karl (2020), Schwächt Covid-19 Italiens Regionen? Die Frage ist, ob die krisenbedingte Zentralisierung sich verfestigt, in: *Eureka! Science Blog*, 14.04.2021, <https://beta.eurac.edu/en/blogs/covid-19/schwacht-covid-19-italiens-regionen-die-frage-ist-ob-die-krisenbedingte-zentralisierung-sich-verfestigt> (28.02.2021)
- Langeder, Martin/Meiler, Oliver (2021), Südtirol verschreibt sich harten Lockdown, in: *Süddeutsche Zeitung*, 08.02.2021, www.sueddeutsche.de/politik/suedtirol-tirol-corona-lockdown-italien-oesterreich-1.5198480 (28.02.2021)
- Larcher, Markus (2020a), Der unheimliche Feind, in: *ff – Das Südtiroler Wochenmagazin*/06, 06.02.2020
- Larcher, Markus (2020b), „Entscheiden muss die Politik“, in: *ff – Das Südtiroler Wochenmagazin*/35, 27.08.2020
- la Repubblica (2020), L'Alto Adige e il Friuli Venezia-Giulia anticipano le riaperture. Boccia: „Autonomia garantita, ma rispettare la Carta“, 08.05.2020, www.repubblica.it/cronaca/2020/05/08/news/coronavirus_la_provincia_di_bolzano_bruca_i_tempi_e_riapre_i_negozi_lunedì_tocca_ai_parrucchieri-256017786 (28.02.2021)
- Mair, Georg (2020a), Test, Test, Test, in: *ff – Das Südtiroler Wochenmagazin*/21, 21.05.2020
- Mair, Georg (2020b), Winteralptraum, in: *ff – Das Südtiroler Wochenmagazin*/49, 03.12.2020
- Mair, Georg (2020c), Tanz auf der Eisscholle, in: *ff – Das Südtiroler Wochenmagazin*/45, 05.11.2020
- Ministero della Salute (2021), Covid-19 – Situazione in Italia, www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?area=nuovoCoronavirus&id=5351&lingua=italiano&menu=vuoto (28.02.2021)

- Neri, Stefano (2019), The Italian National Health Service after the Economic Crisis: From Decentralization to Differentiated Federalism, in: E-Cadernos CES, 31, <https://journals.openedition.org/eces/4451?lang=en> (28.02.2021)
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2010), Reviews of Risk Management Policies: Italy – Review of the Italian National Civil Protection System, Paris: OECD
- OECD (2020), Beyond Containment: Health Systems Responses to Covid-19 in the OECD, in: OECDi-Library, updated 16.04.2020, www.oecd-ilibrary.org/ (28.02.2021)
- openpolis (2020a), I commissariamenti delle Asl, in: openpolis, 10.12.2020, www.openpolis.it/i-commisariamenti-delle-asl (28.02.2021)
- openpolis (2020b), Coronavirus, chi decide durante lo stato di emergenza, in: openpolis, 30.03.2020, www.openpolis.it/esercizi/norme-in-deroga-senza-trasparenza (28.02.2021)
- openpolis (2020c), Conferenza stato-regioni a maggioranza di centrodestra, da eleggere nuovo presidente, in: openpolis, 30.09.2020, www.openpolis.it/conferenza-stato-regioni-a-maggioranza-di-centrodestra-rischio-paralisi (28.02.2021)
- openpolis (2020d), Il difficile rapporto tra governo e parlamento sull'adozione dei Dpcm, in: openpolis, 18.11.2020, www.openpolis.it/dpcm-lennesima-prova-del-rapporto-difficile-tra-governo-e-parlamento (28.02.2021)
- Palermo, Francesco (2020), Is there a Space for Federalism in Times of Emergency?, in: Verfassungsblog, 13.05.2020, <https://verfassungsblog.de/is-there-a-space-for-federalism-in-times-of-emergency/> (28.02.2021)
- Pallaver, Günther (2015), Vertrauensverlust/Perdita di fiducia, in: Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 15. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol*, Bozen: Edition Raetia, 19–53
- Pallaver, Günther (2020), Die Medikalisierung der Politik, in: salto.bz, 02.04.2020, www.salto.bz/de/article/02042020/die-medikalisierung-der-politik (28.02.2021)
- Parolari, Sara (2021), The (Weak) Role of the Italian Parliament in the Management of the Health Crisis, in: Eureka! Science Blog, 19.01.2021, <https://beta.eurac.edu/en/blogs/eureka/the-weak-role-of-the-italian-parliament-in-the-management-of-the-health-crisis> (28.02.2021)
- Pechlaner, Harald (2020), Destination Shutdown: Was man in der Corona-Krise von der Destination Südtirol lernen kann, in: Eureka! Science Blog, 23.03.2020, <https://beta.eurac.edu/en/blogs/covid-19/destination-shutdown-was-man-in-der-corona-krise-von-der-destination-suedtirol-lernen-kann> (28.02.2021)
- Pfeifer, Christian (2020), Kampf gegen Corona: Extrawurst „Made in Südtirol“ in der Kritik, in: Südtiroler Wirtschaftszeitung, 05.02.2021, <https://swz.it/kampf-gegen-corona-extrawurst-made-in-suedtirol-in-der-kritik/> (28.02.2021)
- Plörer, Franz (2017), *Die Krankheiler – Südtirols Gesundheitswesen auf dem Prüfstand*, Bozen: Edition Raetia
- quotidianosanità.it (2020a), Covid. Per Gimbe poca trasparenza nei dati per il calcolo delle zone rosse, arancioni e gialle: “Se non si rendono pubblici i criteri per determinare il livello di rischio, inevitabile che scelte diventino oggetto di negoziato politico”, in: quotidianosanità.it, 05.11.2020, www.quotidianosanità.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=89612 (28.02.2021)

- quotidianosanità.it (2020b), Covid. Valle d'Aosta deciderà in autonomia aperture negozi, ristoranti, attività varie e sci. Approvata legge in Consiglio, in: [quotidianosanità.it](https://www.quotidianosanita.it/valle_d_aosta/articolo.php?articolo_id=90559), 02.12.2020, www.quotidianosanita.it/valle_d_aosta/articolo.php?articolo_id=90559 (28.02.2021)
- quotidianosanità.it (2021), Covid. Consulta sospende legge della Valle d'Aosta che prevedeva autonomia di decisione su aperture di bar, ristoranti e altre attività, in: [quotidianosanità.it](https://www.quotidianosanita.it/valle_d_aosta/articolo.php?articolo_id=91556), 14.01.2021, www.quotidianosanita.it/valle_d_aosta/articolo.php?articolo_id=91556 (28.02.2021)
- RKI – Robert-Koch-Institut (2020), Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019, 06.03.2020
- Schwarz, Heinrich (2021), Ende des Sonderwegs, in: Die Neue Südtiroler Tageszeitung online, 28.02.2021, www.tageszeitung.it/2021/02/28/ende-des-sonderwegs/ (28.02.2021)
- Steytler, Nico (Hg.) (2021), Comparative Federalism and Covid-19: Combatting the Pandemic, Abingdon: Routledge, im Erscheinen
- Stol.it (2020), „Risikogebiet“ Südtirol: Handelskammer fordert Neubewertung, in: [Stol.it](https://www.stol.it/artikel/politik/risikogebiet-suedtirol-handelskammer-fordert-neubewertung), 07.03.2020, www.stol.it/artikel/politik/risikogebiet-suedtirol-handelskammer-fordert-neubewertung (28.02.2021)
- Stol.it (2021), Spielraum für Südtiroler Sonderweg wird deutlich schmaler, in: [Stol.it](https://www.stol.it/artikel/politik/spielraum-fuer-suedtiroler-sonderweg-wird-schmaeler), 26.02.2021, www.stol.it/artikel/politik/spielraum-fuer-suedtiroler-sonderweg-wird-schmaeler (28.02.2021)
- Straub, Dominik (2021), Südtirol bezahlt seine Corona-Lockerungen mit einem harten Lockdown, in: Der Standard, 05.02.2021, www.derstandard.at/story/2000123914456/suedtirol-bezahlt-seine-corona-lockerungen-mit-einem-harten-lockdown (28.02.2021)
- Südtiroler Landesverwaltung (2020a), Südtirol geht autonomen Weg in Corona-Phase 2, 08.05.2020, www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=638665 (28.02.2021)
- Südtiroler Landesverwaltung (2020b), Einheitliche Regelung für die Weihnachtsfeiertage, 19.12.2020, www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=651129 (28.02.2021)
- Südtiroler Landesverwaltung (2021), Daten zum Coronavirus, www.provinz.bz.it/sicherheit-zivilschutz/zivilschutz/aktuelle-daten-zum-coronavirus.asp (28.02.2021)
- Südtiroler Landtag (2020a), Plenarsitzung – Gesetz zur Wiederaufnahme der Tätigkeiten verabschiedet, 08.05.2020, www.landtag-bz.org/de/aktuelles/pm-landtag-aktuell.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=638710 (28.02.2021)
- Südtiroler Landtag (2020b), Wortprotokoll der 57. Sitzung vom 07.05.2020, www.landtag-bz.org/de/datenbanken-sammlungen/legislaturperiode-16.asp?somepubl_page=2 (28.02.2021)
- Südtiroler Landtag (2021), Plenarsitzung – Sondersitzung zum Pandemie-Management, 15.02.2021, www.landtag-bz.org/de/aktuelles/pm-landtag-aktuell.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=652803 (28.02.2021)
- Südtiroler Sanitätsbetrieb (2020), Südtirol testet – Ergebnisse zur landesweiten Testreihe zur Eindämmung des Coronavirus, <https://coronatest.sabes.it/de/muni> (28.02.2021)
- Werth, Andrej (2020), Unverstanden, in: ff – Das Südtiroler Wochenmagazin/46, 12.11.2020
- Zwilling, Carolin/Alber, Elisabeth (2020), Italiens Regionalismus im Ausnahmezustand: die Regierung Conte II auf der Suche nach Stabilität und Koordination, in: EZFF (Hg.), Jahrbuch des Föderalismus 2020, Baden-Baden: Nomos, 307–320



Stefan Perini

Südtirols Arbeitnehmer/-innen und die Corona-Krise

Die Corona-Pandemie ist ein großer Stresstest für Südtirol. Bleibt 2020 ein Ausnahmejahr oder wird es ein Wendejahr?

South Tyrol's workers and the Corona crisis

The Corona pandemic is a big stress test for South Tyrol. Will 2020 remain an exceptional year or will it be a turning point?

Abstract In 2020, the course of the pandemic determined the economic and social rhythm of South Tyrol. When we look back and see the final result, this "rollercoaster ride" led to seven "relatively normal" and five "very restrictive" months, with consequent sacrifices and implications in every aspect of our lives.

The notion of lockdown will very often be associated with the concept of standstill. However, to consider 2020 as a standstill year would be wrong. The situation is quite the opposite: 2020 was probably one of the most dynamic and creative years of the last decade. What happened was a huge process of "creative destruction", as termed by the innovation theorist Joseph Alois Schumpeter. In this sense, the Corona pandemic was also a test for the flexibility not only of companies and organizations, but also of employees.

1. Der Pandemie-Verlauf¹

Ziemlich unbeachtet von der weltweiten Aufmerksamkeit war im Spätherbst 2019 in der chinesischen Provinz Wuhan ein Virus mutiert und auf den Menschen übergesprungen. Die neuartige Lungenkrankheit wurde von der weltweiten Gesundheitsbehörde WHO (World Health Organisation) eine Zeitlang unterschätzt. Erst am 11. März 2020 erklärte die Organisation die bis dahin schon weit verbreitete Krankheit zur weltweiten Pandemie. Von Italien ausgehend breitete sich die Pandemie in der zweiten Februarhälfte in rasantem Tempo aus, was zuerst zur Schließung von fünf italienischen Provinzen und mit 10. März zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit im gesamten italienischen Staatsgebiet – dem sogenannten ersten Lockdown – führte. Anfangs dachte man, die Angelegenheit wäre nach einigen Wochen vom Tisch. Im Rückblick betrachtet sollte sich dies als dramatische Fehleinschätzung herausstellen. Der Pandemieverlauf sollte nämlich noch das gesamte Jahr 2020 entscheidend prägen.

Der erste harte Lockdown endete Mitte Mai, überschattet von den Polemiken einer regionalen Differenzierung der Lockerungen – Stichwort „Südtiroler Weg“. In den warmen Monaten flachte die Ansteckungswelle deutlich ab, weshalb man von einem fast normalen Sommer 2020 sprechen kann. Dies färbte positiv auf Tourismus und Handel ab. Mitte September nahmen Schulen wieder regulär ihren Unterricht in Anwesenheit auf. Doch die für Schüler/-innen wiedergefundene Normalität sollte nicht allzu lange andauern. Eine von den Virologen bereits vorhergesehene zweite Ansteckungswelle nahm ab Mitte Oktober einen schwereren Verlauf als ursprünglich angenommen, was die politischen Entscheidungsträger/-innen dazu veranlasste, einen zweiten, diesmal allerdings etwas sanfteren Lockdown zu verhängen. Schmachhaft gemacht wurde dies der Bevölkerung mit der Aussicht, gegen Jahresende ein „halbwegs normales Weihnachten“ erleben zu dürfen. Selbst dieser zweite Lockdown sollte sich allerdings über das Jahr hinausziehen – erst mit 8. Jänner 2021 wurden wieder erste Lockerungen zugelassen.

Rückblickend betrachtet bestimmte der Pandemieverlauf im Jahr 2020 den Takt von Südtirols Wirtschaft und gesellschaftlichem Leben. Auf etwas mehr als zwei „normale“ Monate folgte zwischen 10. März und Mitte Mai eine Zeit sehr starker Einschränkungen der persönlichen Bewegungsfreiheit und des wirtschaftlichen Lebens. Bis Mitte Oktober konnte man wieder von einer Zeit annähernder Normalität sprechen. Die letzten zweieinhalb Jahresmonate waren wieder von stärkeren Einschränkungen gekennzeichnet. Diese betrafen allerdings fast ausschließlich das Gastgewerbe, die Freizeit-, Kultur- und Veranstaltungsbranche und Teile des Han-

dels. Diese Achterbahnfahrt ergibt, im Rückblick und in Summe betrachtet, sieben „relativ normale“ und fünf „sehr eingeschränkte“ Monate mit entsprechenden Entbehrungen und Auswirkungen auf alle Lebensbereiche.

2. Die Auswirkungen von Covid-19 auf das gesellschaftliche Leben

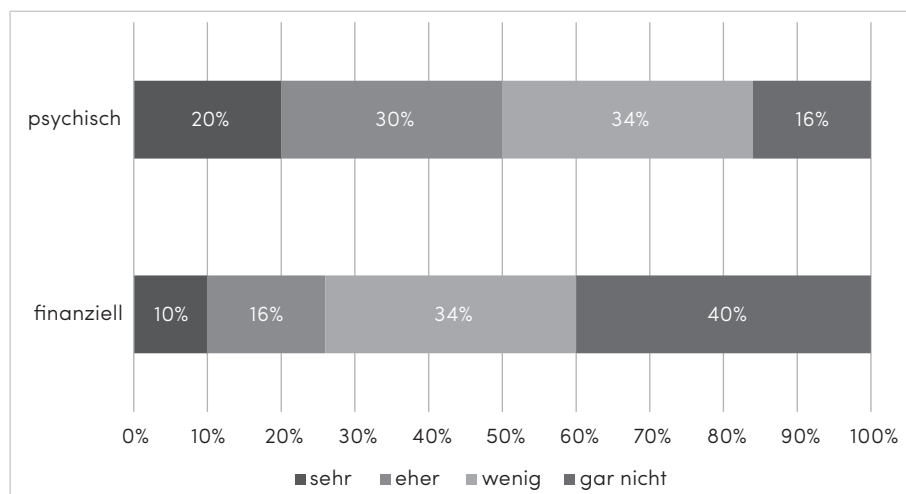
Die Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit schränkten in erster Linie und unmittelbar die kleinen und selbstverständlichen Dinge des täglichen Lebens ein. Menschen funktionierten nach der „AHA-Formel“: Abstand halten, Hygiene, Atemschutz tragen. Dabei waren die ersten Tage des Lockdowns im März 2020 noch von einer gewissen Leichtigkeit gekennzeichnet. In den sozialen Medien kursierten Videoaufnahmen von Personen, die auf dem Balkon musizierten oder vergnügt mit den Kindern spielten. Erst auf mittlere Sicht sollten sich die Einschränkung der Bewegungsfreiheit als eine harte Belastungsprobe herausstellen.

Auf die anfängliche kollektive Leichtigkeit folgte die große allgemeine Gereiztheit. Besonders schwer wog im ersten Lockdown das Gebot, sich nicht mehr als 200 Metern von der eigenen Wohnung zu entfernen. Ausnahmen waren nur aus Arbeits- oder Gesundheitsgründen gestattet bzw. um die Grundversorgung zu gewährleisten. Diese Ausnahmen mussten mit Eigenerklärungen belegt werden. Doch selbst im Zuge schrittweiser Lockerungen blieben das Verbot von größeren Menschenansammlungen und das Gebot der sozialen Distanzierung aufrecht, was zwangsläufig zur Einschränkung sozialer Kontakte und in den schwerwiegenden Fällen zu Vereinsamung führte. Besonders betroffen waren kranke Menschen und Senior/-innen. Einige Familien mussten die bittere Erfahrung machen, sterbende Familienangehörige in den letzten Stunden nicht begleiten zu können – Begräbnisse durften nicht stattfinden und wenn, dann nur im engsten familiären Kreis. Sozialdienste und Psycholog/-innen meldeten im Lockdown eine Zunahme von Fällen häuslicher Gewalt, insbesondere an Frauen, von psychischen Problemen bedingt durch den Mangel an Freizeitmöglichkeiten und den Verlust von Alltagsstrukturen. Alkoholsucht und Drogenkonsum nahmen tendenziell zu. Der Lockdown belastete einmal mehr Frauen, die sich im Spagat zwischen Homeoffice, Fernunterricht, Kinderbetreuung und Hausarbeit sehr oft in die traditionellen Rollenbilder zurückgedrängt sahen.

In welche Richtung die Wünsche der Arbeitnehmer/-innen gehen, zeigt eindrücklich die Winterausgabe 2020/2021 des AFI-Barometers (die Befragung erfolgte in der ersten Dezemberhälfte 2020, siehe Abbildung 7). Südtirols Arbeitnehmer/-innen wurden gefragt, was die drei Dinge seien, auf die sie sich am meisten freuen, wenn

Covid-19 einmal vorbei sein wird, aber auch, ob und wie stark sie denn die aktuelle Situation belaste. Jede zweite Person fühlte sich von der aktuellen Pandemie (Stand: Dezember 2020) psychisch belastet (20 Prozent „sehr“ und 30 Prozent „eher“). 26 Prozent der Südtiroler Arbeitnehmer/-innen haben die finanzielle Situation als belastend wahrgenommen (16 Prozent „sehr“, zehn Prozent „eher“). Kurzum: Die Covid-19-Pandemie belastete Südtirols Familien schwerer psychisch als finanziell (AFI 2021).

Abb. 1: Covid-19: Wie stark belastet Sie denn persönlich die derzeitige Situation? Und finanziell?



Quelle: AFI-Barometer 2020.12

3. Die Auswirkungen von Covid-19 auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Ab dem 25. März 2020 wurden sowohl die Wirtschaft als auch das gesellschaftliche Leben auf Minimalbetrieb heruntergefahren. Dieser *shutdown* betraf alle Wirtschaftstätigkeiten, die nicht als systemrelevant galten. Die Arbeitnehmer/-innen aus nicht-systemrelevanten Branchen mussten über Nacht auf den Homeoffice-Notmodus umsatteln. Wo Homeoffice nicht als alternative Arbeitsform eingesetzt werden konnte, galt es, Zeitausgleich zu nehmen, Überstunden abzubauen oder Resturlaub aufzubreuchen. In Anbetracht der Schnelligkeit der Umstellung hat Homeoffice besser funktioniert als ursprünglich gedacht. Gleichzeitig traten aber auch die Gren-

zen dieser Arbeitsform ans Licht: Koordinierungsschwierigkeiten, erschwerter Informationsfluss, fehlende Weiterentwicklung, mangelnder sozialer Kontakt, Isolation, Hyperkonnektivität, Erreichbarkeit rund um die Uhr, geringe oder fehlende digitale Kompetenzen vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die unzureichende Ausstattung mit Laptops und Geräten in den Betrieben sowie in der öffentlichen Verwaltung. Dies umso mehr, wenn Homeoffice als ausschließliche Arbeitsform betrieben wurde.

Doch zurück zu den Auswirkungen der Pandemie: Grundsätzlich seien zwei Dinge angemerkt. Erstens, der wirtschaftliche Einbruch korrelierte stark mit dem Pandemieverlauf. Je härter der Lockdown, desto einschneidender der wirtschaftliche Einbruch. Zweitens, die Corona-Einschränkungen trafen die verschiedenen Wirtschaftsbereiche in unterschiedlichem Maß. Deshalb ist Differenzierung, nicht Pauschalisierung das Gebot der Stunde. Das gilt nicht nur für die Unternehmen, sondern auch für die lohnabhängig Beschäftigten. Die Folgen der Krise variieren sehr stark nach Wirtschaftssektor und nach der vertraglichen Situation der Person.

2019 waren in Südtirol im Jahresschnitt 214.472 Personen lohnabhängig beschäftigt. 2020 war die Jahres-Durchschnittszahl auf 207.045 gesunken (-7.427; -3,5 Prozent). Blickt man dorthin, wo die Corona-Krise Arbeitsplätze gekostet hat, so blieben in der Gesamtbetrachtung 2020 nur Baugewerbe (+180 Arbeitsplätze; +1,0 Prozent) und der öffentliche Sektor (+172; +0,3 Prozent) davon verschont. Geringfügige Abstriche mussten Landwirtschaft (-83; -0,8 Prozent), verarbeitendes Gewerbe (-69; -0,2 Prozent) und Handel (-99; -0,3 Prozent) hinnehmen. Bereits stärker fielen sie für die privaten Dienstleistungen (-790; -2,0 Prozent) aus. Am deutlichsten ist der Verlust von Arbeitsplätzen im Gastgewerbe (-6.737; -22,4 Prozent). In keinem der Wirtschaftssektoren trifft die Krise die Festangestellten (+ 3.067 Arbeitsplätze; -2,0 Prozent – Stichwort: Entlassungsstopp), sondern in erster Linie befristet Beschäftigte (-10.494; -17,6 Prozent), insbesondere die Saisonangestellten im Gastgewerbe, im Handel und in der Kultur-, Sport- und Freizeitbranche. Der Beschäftigungsrückgang trifft zudem im Verhältnis viel stärker Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (-3.707; -12,0 Prozent) als italienische Staatsbürger/-innen (-3.720; -2,0 Prozent) (Autonome Provinz Bozen – Südtirol 2020).

Im Rückblick zeigt sich aber auch: Arbeitsmarkt und Wirtschaft erholen sich schnell, wenn die Einschränkungen wieder aufgehoben werden. Dies unterscheidet die Covid-19-Krise auch von früheren Wirtschaftskrisen oder von kriegerischen Ereignissen. Die Produktionskapazitäten sind heute noch intakt und das System kann relativ schnell wieder hochgefahren werden, vorausgesetzt, die Unternehmenslandschaft wird nicht ausgedünnt.

4. Maßnahmen zur Abfederung der Krise

Den politischen Entscheidungsträger/-innen ist zugute zu halten, dass sie während der Zuspitzung der ersten Pandemie-Welle unmittelbar und entschlossen gehandelt haben mit dem Ziel, den Brandherd einzugrenzen und die Pandemie unter Kontrolle zu bringen. Zeitgleich mit den Einschränkungen der Bewegungsfreiheit wurden Maßnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen eingeführt. Der Grundsatz lautete: Wer unverschuldet in die Krise geraten ist, soll nicht um seinen Brotberuf bangen müssen. Die Politik sah sich veranlasst, den Fortbestand der Unternehmen sicherzustellen, Arbeitsplätze zu sichern und die Einkommensgrundlage zu garantieren (AFI 2020b). Ein Kündigungsverbot sollte sicherstellen, dass es nicht zu Massenentlassungen kommt. Die Lohnausgleichskasse wurde sowohl im Anwendungsbereich als auch in der zeitlichen Wirksamkeit gestreckt (AFI 2020a).

Mit Einführung des generellen Grunds „Covid-19“ wurde die präventive und sozialpartnerschaftliche Kontrolle für die Beanspruchung der Lohnausgleichskasse ausgesetzt. Das Arbeitslosengeld (NASPI) wurde zeitlich gestreckt: Eine erste wichtige Verlängerung wurde zunächst im „Dekret Neustart“ (*Decreto rilancio*) und dann im Augustdekret vorgesehen. Die zeitliche Streckung war wegen der Zuspitzung der Corona-Pandemie notwendig geworden.

Arbeitgeber/-innen wurden Liquiditätsspritzen, die Stundung von Darlehen, Kreditgarantien über die Stärkung der Garantienossenschaften und Verlustbeiträge in Aussicht gestellt. Personen, die von den Abfederungsmaßnahmen ausgeschlossen wurden, erhielten Einmalzahlungen von 600 Euro (z. B. für Mitarbeiter/-innen im Bereich Tourismus und Kultur, Landwirte und Freiberufler/-innen). Im Herbst haben das Dekret Nr. 137/2020 (*Decreto Ristori*) sowie die darauffolgenden Dekrete dieser Reihe zusätzliche Einmalzahlungen (zwischen 800 Euro bis 1.000 Euro, je nach Kategorie) für Arbeitnehmer/-innen in den Bereichen Tourismus, Badeeinrichtungen, Unterhaltung, für Gelegenheitsarbeiter/-innen, Heimarbeiter/-innen und gelegentlich Selbstständige sowie für Mitarbeiter/-innen im Sportbereich vorgesehen.

Eingeführt hat der italienische Staat auch das sogenannte Noteinkommen (*Reddito di emergenza*), und zwar zugunsten von Haushalten, die sich aufgrund der epidemiologischen Notlage in Schwierigkeiten befinden. In der Folge wurde mit dem Gesetzesdekret Nr. 104 vom 14. August 2020 die Möglichkeit eingeführt, eine zusätzliche Monats-Tranche an Noteinkommen zu beantragen. Das Gesetzesdekret Nr. 137 vom 28. Oktober 2020 sah dann zwei weitere Tranchen für die Monate November und Dezember 2020 vor. Anspruchsberechtigt sind Familien (und nicht die einzelne Person) mit geringem Einkommen und Vermögen, welche andere

Abfederungsmaßnahmen aus dem Raster fallen. Zum Beispiel hatte eine Familie mit zwei Erwachsenen und zwei minderjährigen Kindern Anspruch auf eine Monatsrate von 720 Euro. Für Härtefälle wurden Lebensmittelgutscheine eingeführt, die auf Gemeindeebene zugewiesen und von den Sozialspargeln verteilt wurden.

Darüber hinaus hatten das Kündigungsverbot bis zum 31. März 2021 sowie die zeitliche Ausdehnung der Wochen der Lohnausgleichkasse sicherlich einen beruhigenden Einfluss auf die Beschäftigungssituation auf gesamtstaatlicher Ebene.

Die Südtiroler Maßnahmen bauten auf den gesamtstaatlichen auf und ergänzten diese. So wurden die Abfederungsmaßnahmen des territorialen bilateralen Solidaritätsfonds dank eines Rahmenabkommens zwischen Land und Sozialpartnern auch auf Betriebe mit weniger als sechs Beschäftigten ausgedehnt und der Anwendungsbereich auf Lehrlinge jeder Art ausgeweitet. Der italienische Staat hat die dafür notwendigen Mittel an den bilateralen Solidaritätsfonds bereitgestellt, damit die finanzielle Abdeckung gegeben ist, und das Land Südtirol hat zusätzliche 20 Millionen Euro eingezahlt.

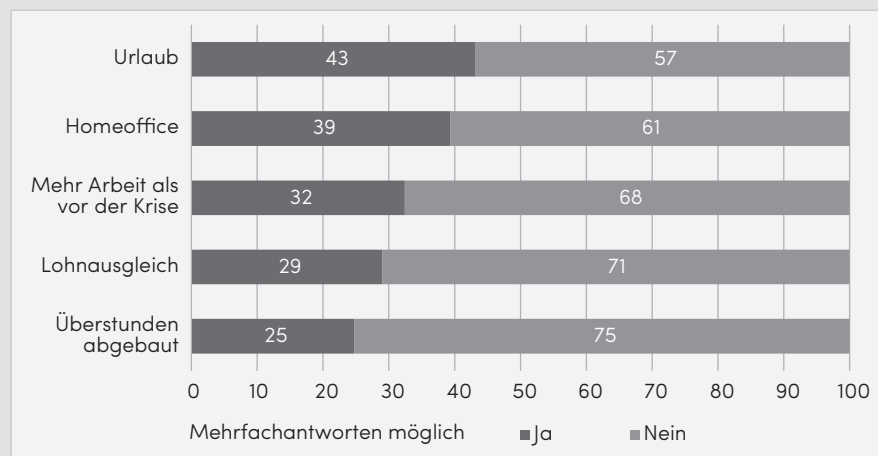
Des Weiteren wurden die Maßnahmen der lokalen sozialen Absicherung gestärkt: Wohngeld, Mietbeiträge, Mindestsicherung. Die Kontrolltätigkeit der öffentlichen Verwaltung wurden zeitweilig ausgesetzt (z.B. bei der Pflegeeinstufung). Die Bezahlung von Landes- und Gemeindegebühren wurde ausgesetzt.

Im Rückblick betrachtet wurde eine große kollektive „Beruhigungsspielle“ verabreicht, um Panik und Hysterie in der Bevölkerung zu vermeiden. Rasche Entscheidungen waren angesagt und die Politik lieferte bereitwillig. Das auf diese Weise verabreichte Helikoptergeld stellte nicht den Anspruch, eine hohe Treffsicherheit zu garantieren.

Die Sommerwelle 2020 des AFI-Barometers beschäftigte sich mit der Frage, wie Südtirols Arbeitnehmer/-innen den ersten Lockdown erlebt haben. Nach Aussage von 96 Prozent der Befragten hat Covid-19 den beruflichen Alltag in irgendeiner Form verändert, lediglich für vier Prozent nicht. 43 Prozent haben Resturlaub aufgebraucht oder neuen Urlaub nehmen müssen, 25 Prozent Überstunden abgebaut, 29 Prozent wurden in den Lohnausgleich überstellt (mit Spitzen im Handel und im Verarbeitenden Gewerbe). Fasst man diese drei Kategorien zusammen, kommt man zum Schluss: Für 58 Prozent war der Lockdown gleichbedeutend mit einem „zeitlich begrenzten Arbeitsausfall“. Am anderen Extrem stehen 32 Prozent der Befragten, die angeben, sie hätten „mehr Arbeit gehabt als vor der Krise“. Für 39 Prozent stand der erste Lockdown in Zusammenhang mit einer Änderung der Arbeitsweise: Vier von zehn Arbeitnehmer/-innen konnten im

Homeoffice weiterarbeiten (mit Spitzen im öffentlichen Sektor, im verarbeitenden Gewerbe und in den privaten Dienstleistungen) (AFI 2020e).

Abb. 2: Folgen der Covid-19-Krise für Arbeitnehmer/-innen (in Prozent)



Quelle: AFI-Barometer 2020.06

5. „Blinde Flecken“ – unzureichend geschützte Kategorien

Die Maßnahmen von Staat und Land haben tausenden von Südtiroler Arbeitnehmer/-innen in der Notstandsphase Sozialleistungen mit dem Ziel garantiert, ihr Einkommen zu sichern. Nichtsdestotrotz gab es zahlreiche Kategorien, die vom bestehenden Netz der sozialen Sicherung entweder gar nicht oder nur in unzureichendem Maß aufgefangen wurden. So betrachtet hat die Corona-Krise die bekannten Probleme der prekären Beschäftigung noch deutlicher ans Licht geführt. Diese Schwachstellen hatten den lokalen Arbeitsmarkt und das italienische Wohlfahrtssystem mit seinem sehr komplexen, heterogenen und fragmentierten System sozialer Leistungen bereits vor „Corona“ belastet.

In eine erste Risikogruppe fallen all jene, die bei Ausbruch des gesundheitlichen Notstandes nicht beschäftigt waren: Personen auf Arbeitssuche oder in Erwartung, von früheren Arbeitgeber/-innen wieder zur Saisonarbeit bestellt zu werden; Personen mit sehr fragmentierten beruflichen Laufbahnen und meist kurzen Arbeitsverhältnissen. Diese Personen hatten bereits vor der Krise einen prekären Stand am Arbeitsmarkt bzw. deren Lage hat sich durch den Notstand noch weiter verschärft.

Zur zweiten Risikogruppe gehören die Arbeitslosen: Zwar hatte eine Maßnahme im Dekret „Neustart“ die Dauer der Auszahlung der Arbeitslosengelder „NASPI“ und „DIS-COLL“ (die Arbeitslosenunterstützung für Projektmitarbeiter/-innen) verlängert. Doch Menschen, die im Lockdown arbeitslos waren, hatten auch nach Ablauf des verlängerten Arbeitslosengeldes kaum eine Möglichkeit, eine neue Beschäftigung zu finden.

Auch die Leiharbeiter/-innen fielen in die gefährdeten Kategorien. Sie hatten nur Zugang zu den Abfederungsmaßnahmen, wenn sie vor der Aussetzung bzw. Reduzierung der Arbeitstätigkeit ein Arbeitsverhältnis vorweisen konnten. War der/die Leiharbeiter/-in hingegen bei Ausbruch des Notstandes unbeschäftigt und somit zeitweise nicht tätig, hatte er/sie mit dem Argument, dass kein Lohnverlust vorläge, keinen Anspruch auf Lohnergänzungsmaßnahmen.

Um Menschen mit befristeten Arbeitsverträgen unter die Arme zu greifen, hat das Dekret „Neustart“ Unternehmen bei der Anwendung von qualitativ angemessenen Flexibilitätsformen unterstützt. So wurde die Erneuerung oder Verlängerung von befristeten Verträgen, die am 23. Februar bestanden, vorübergehend bis zum 30. August 2020 ohne Sachgrund ermöglicht. Zwar handelte es sich dabei um eine nützliche Maßnahme – dennoch hatten die auf Zeit beschäftigten Arbeitnehmer/-innen nach diesem Stichtag kaum die Möglichkeit, einen weiteren befristeten oder sogar unbefristeten Vertrag zu erhalten.

Junge Menschen waren einem erhöhten Risiko ausgesetzt, da sie genau in jenen Branchen stark vertreten sind, die über Monate ihre Tätigkeit einstellen mussten. Außerdem beziehen sie aufgrund des geringen Dienstalters und der fragmentierten Laufbahnen niedrigere Löhne und verfügen in der Regel über geringe Ersparnisse.

Viele Frauen, die Arbeit und Kinderbetreuung während der monatelangen Schließung der Schulen nicht vereinbaren konnten, drohten aus dem Arbeitsmarkt auszuscheiden. Insbesondere liefen weniger qualifizierte Arbeitnehmerinnen oder solche, die in Krisensektoren tätig oder mit prekären Vertragsformen angestellt waren Gefahr, einen überdurchschnittlich hohen Preis zu zahlen.

Auch Familien mit nur einem Einkommen waren in einer kritischen Lage. Eine solche konnte sich auch sehr schnell zuspitzen, wenn Kinder zu versorgen waren bzw. wenn die gesamte Last auf eine einzelne alleinerziehende Person fiel (AFI 2020f; 2020g).

Die Rückmeldungen von Dienststellen im sozialen Bereich und karitativen Einrichtungen wie Caritas, Vinzenzgemeinschaft oder Mieterschutz bestätigen eine Zunahme der Härtefälle.

Fazit: Momentan übertünchen zwar Kündigungsschutz, Lohnausgleichskasse und Arbeitslosenunterstützung gravierendere Entwicklungen. Doch das Risiko der Spaltung der Gesellschaft ist konkret. Die Bruchlinie eines zweigeteilten Arbeitsmarkts, welcher zwischen „geschützten“ Arbeitnehmer/-innen und solchen mit geringem Schutz trennt, wird deutlicher. Darüber hinaus gibt es noch eine dritte Gruppe, die nicht in Arbeit steht (Arbeitslose und Nicht-Erwerbstätige), welche zahlenmäßig wächst. Es zeichnet sich ab, dass die Corona-Krise eine Verschärfung der Ungleichheit, der Armut und eine Zunahme von Arbeitsplatzinstabilität zurücklässt.

6. Gewinner/-innen und Verlierer/-innen

Die Corona-Krise hat Unternehmen und Wirtschaftszweige in Südtirol unterschiedlich hart getroffen. Einige Wirtschaftsbereiche sogar besonders hart, andere arbeiteten annähernd im Normalmodus, bei anderen wiederum herrschte regelrechte Goldgräberstimmung.

Zu den Umsatzgewinner/-innen in der Corona-Krise zählten Lebensmitteleinzelhandel, Online- und Versandhandel, Hauszulieferung, Softwarehersteller und -händler, Streamingdienste, Onlinemedien, Hersteller/-innen und Vertreiber/-innen von Desinfektionsmitteln, Hygieneartikeln und Schutzausrüstung sowie allgemein Reinigungs- und Desinfektionsfirmen. Diese haben sich an der Covid-19-Pandemie eine goldene Nase verdient. Die Verlierer/-innen im Jahr 2020 waren zweifelsfrei das Gastgewerbe, die Reisebranche, Eventdienstleister/-innen, Veranstalter/-innen, die Kultur-, Sport- und Freizeitwirtschaft (AFI 2020d).

Diese Entwicklungen färbten im Guten wie im Schlechten auf die entsprechenden Belegschaften ab.

Als Gewinner/-innen kann man jene Arbeitnehmer/-innen bezeichnen, die durch die Corona-Krise sogar mehr Arbeit hatten als im Normalbetrieb: Angestellte und Arbeiter/-innen in systemrelevanten oder Boombranchen. Zu einer zweiten Gruppe zählen jene, für die sich durch Corona nur wenig geändert hat. Hier hinein fällt, wer in der öffentlichen Verwaltung oder in der Landwirtschaft arbeitet. Vertretbare finanzielle Abstriche dürften Lohnabhängige aus dem Verarbeitenden Gewerbe oder dem Baugewerbe hingenommen haben. Am stärksten in Mitleidenschaft gezogen wurden Mitarbeitende im Gastgewerbe, prekär Beschäftigte im Allgemeinen sowie Personen mit Migrationshintergrund.

7. Die Rolle der Sozialpartner

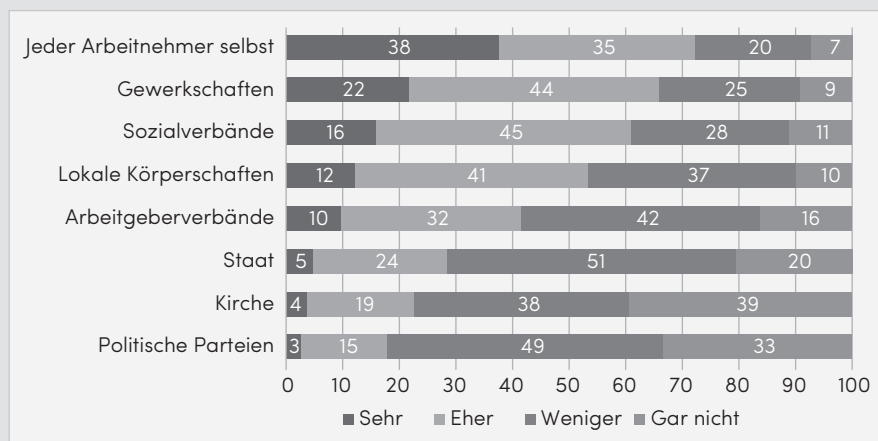
Der gesundheitliche Notstand hat auch die Sozialpartner (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) überaus durchschnittlich beansprucht. Die Mitglieder verlangten nach Information, Unterstützung und Beratung. Vor dem Hintergrund der Flut an Ministerialdekreten, NISF-Rundschreiben, Verordnungen sowie der Schwierigkeit für die Mitarbeitenden, sich selbst ständig auf den neuesten Wissensstand zu bringen, war dies kein leichtes Unterfangen. Man bedenke, dass kein Parteienverkehr möglich war und selbst Patronate und Steuerbeihilfszentren einen Teil der Belegschaft im Homeoffice hatten.

Neben der Rolle als Dienstleister/-in nahmen Gewerkschaften und Arbeitgeber/-innenverbände auch die wichtige Funktion als entsprechende Interessenvertretung wahr. Ob Konsultationen zu den Lockerungen, Abfederungsmaßnahmen oder Sicherheitsprotokolle – der Prozess der Entscheidungsfindung im Onlinemodus war alles andere als leicht. Die Gewerkschaften forderten vor allem Maßnahmen zum Schutz der Beschäftigten (Schutzausrüstung, Masken, Trennwände) und beklagten die schleppende Auszahlung sowie die ungenügende Reichweite von sozialen Hilfsmaßnahmen (z. B. für Saisonarbeitskräfte). Die Arbeitgeber/-innenseite drängte auf Lockerungen, Wiedereröffnungen und Umsatzausgleichsmaßnahmen. Vor allem im vierten Quartal 2020 wurde der Ton von Seiten der Vertretungen von Gastgewerbe und Handel gegenüber der Südtiroler Landesregierung rauer, bis hin zur offenen Konfrontation, als es um die Öffnung der Skigebiete in der Wintersaison bzw. um das Weihnachtsgeschäft ging – siehe hds versus Landeshauptmann Arno Kompatscher und Landesrat Philipp Achammer. Offensichtlich sah sich jeder in der Notsituation veranlasst, im Sinne der eigenen Klientel zu agieren.

Wieder mehr Vertrauen in Gewerkschaften

In der schwierigen Zeit des Lockdowns waren Gewerkschafter und Gewerkschafterinnen rund um die Uhr im Einsatz, um Jobs zu sichern, soziale Abfederung zu garantieren und den Menschen mit Information und Beratung zur Seite zu stehen. Diese Bemühungen sind offensichtlich auf fruchtbaren Boden gefallen. In der Herbstbefragung 2020 des AFI-Barometers wollte das Institut von den Interviewten wissen, von welchen Organisationen Südtirols Arbeitnehmer/-innen ihre Interessen am besten vertreten sehen. Heute sehen diese von den Gewerkschaften ihre Interessen deutlich stärker vertreten, als dies noch vor fünf Jahren der Fall war (die Gewerkschaften holen 19 Prozentpunkte auf und klettern von Platz fünf auf Platz zwei) (AFI 2020h).

Abb. 3: Wie stark verteidigen diese Organisationen heute die Interessen der Arbeitnehmer/-innen (in Prozent)?



Quelle: AFI-Barometer 2020.09

8. Die Rolle von Forschung und Statistik

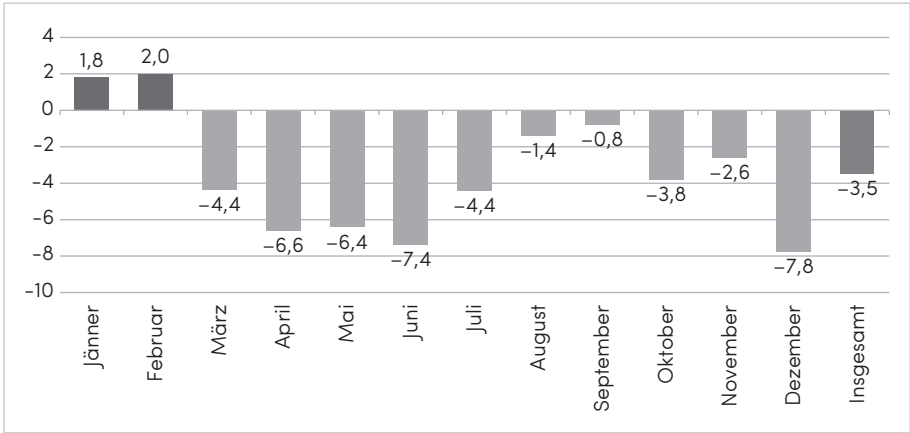
Ein ungewöhnliches Jahr war 2020 auch für die lokalen Statistik- und Forschungsinstitute, die dazu angehalten waren, einen guten Teil der Jahresprogrammierung umzustellen. Noch zu Jahresbeginn 2020 prognostizierten die Institute für die Südtiroler Wirtschaft für das angefangene Jahr eine mäßige Wirtschaftsentwicklung. Das ASTAT hatte keine Prognose gestellt, das WIFO schätzte +1,4 Prozent, das AFI +1,0 Prozent. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der Vollbeschäftigung war der Fachkräftemangel das dominierende Thema in Land. Die Landesabteilung Arbeit wollte zu Jahresbeginn eine Arbeitskräftelücke von 50.000 Personen für die Südtiroler Wirtschaft bis zum Jahr 2040 errechnet haben. Die Situation sollte sich in den Folgemonaten radikal ändern. Mit Ausbruch der Pandemie revidierten ASTAT und WIFO ihre BIP-Prognosen in mehreren Schritten nach unten, das ASTAT zuletzt im Oktober 2020 (auf zwischen –7,2 und –11,3 Prozent) (ASTAT 2020), das WIFO zuletzt im Dezember (auf –10,0 Prozent) (Handelskammer Bozen 2020). Das AFI hatte im Frühjahr die Grundsatzentscheidung getroffen, erst im Spätherbst eine Prognose zu stellen. Im November 2020 prognostizierte das AFI für Südtirol im Jahr 2020 eine BIP-Entwicklung von –6,5 Prozent (AFI 2020h). Schwierig war auch die Einschätzung der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen. Im Frühjahr kam von Seiten der Abteilung Arbeit die Einschätzung, im September sei

unter Umständen „kein Arbeitsplatz mehr sicher“ – eine Einschätzung, die glücklicherweise durch die Streckung der Lohnausgleichskasse nicht eintreffen sollte. Ebenfalls sollte sich die Prognose des geschäftsführenden Leiters der Abteilung bezüglich der Arbeitslosenrate (zwischen sechs und neun Prozent) nicht bewahrheiten. Im April 2020 schlug das AFI als gemeinschaftliches Projekt vor, einen Krisenmonitor zu entwickeln (AFI 2020c), um den Verlauf der Krise und die Wirksamkeit der Gegensteuerungsmaßnahmen besser einschätzen zu können. Im Juli 2020 fiel im Landesstatistikkomitee die Entscheidung, unter der Federführung des ASTAT eine Covid-19-Internetseite einzurichten, welche auf die Homepages der einzelnen Institute und Produkte verweist. Im gesamten Jahresverlauf wurden sowohl Ergebnisse aus Umfragen als auch aus Analysen von Verwaltungsdaten vorgestellt. Diese sollten allerdings nie zu einer gemeinschaftlichen Synthese zusammenfinden und einem gemeinsamen Bewertungsprozess unterzogen werden.

9. Eine vorläufige Bilanz 2020

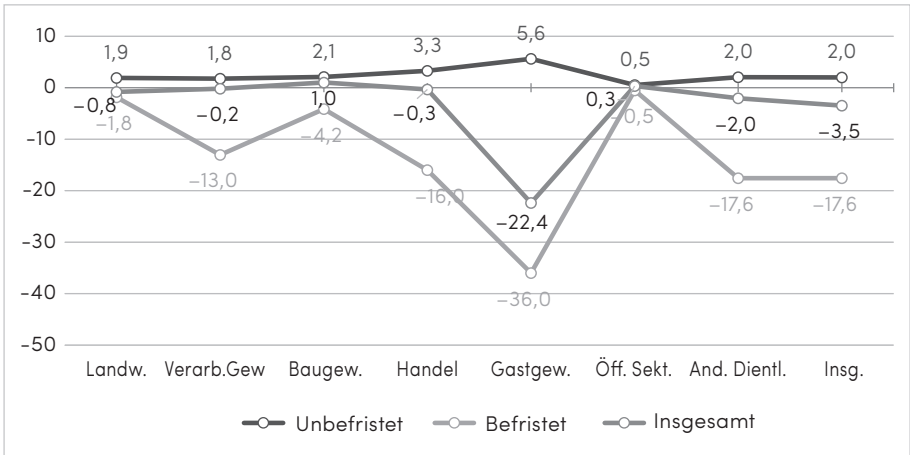
Bildlich ausgedrückt lässt sich das Jahr 2020 für die Südtiroler Wirtschaft mit einer Achterbahnfahrt vergleichen. Aus Arbeitnehmer/-innensicht und in Summe aller Monate betrachtet sind die Einschnitte verträglich: Die Zahl der Arbeitnehmer/-innen ist im Jahresschnitt um etwas mehr als 7.000 Personen zurückgegangen – das entspricht –3,5 Prozent zu 2019 (Autonome Provinz Bozen – Südtirol 2020). Dass der Rückgang nicht stärker ausgefallen ist, ist den gesetzlichen Interventionen (Kündigungsverbot) und den Abfederungsmaßnahmen (Lohnausgleichskasse) geschuldet. Die Verlierer/-innen der Krise sind in erster Linie Saisonarbeiter/-innen und prekär Beschäftigte, welche um –17,6 Prozent abgenommen haben, in zweiter Linie Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (–12,0 Prozent). Im Wesentlichen hat Südtirol einen Teil an Arbeitslosigkeit exportiert. Nicht zuletzt, Niedrigqualifizierte und Jugendliche. Die Einkommensverluste konzentrierten sich jedenfalls auf die neuen Arbeitslosen, sprich auf die weniger geschützten Kategorien. Personen, die in den Lohnausgleich überstellt wurden, konnten immerhin mit maximal 80 Prozent des Lohns, gedeckelt auf ca. 1.200 Euro pro Monat rechnen. Die eingeschränkten Konsummöglichkeiten führen dazu, dass Arbeitnehmer/-innen, die ununterbrochen unter Vertrag standen, unter Umständen mit ihrem Einkommen sogar leichter bis ans Monatsende kamen als vor der Pandemie.

Abb. 4: Zahl Arbeitnehmer/-innen nach Monaten (Jahr 2020, Veränderung zum Vorjahr in Prozent)



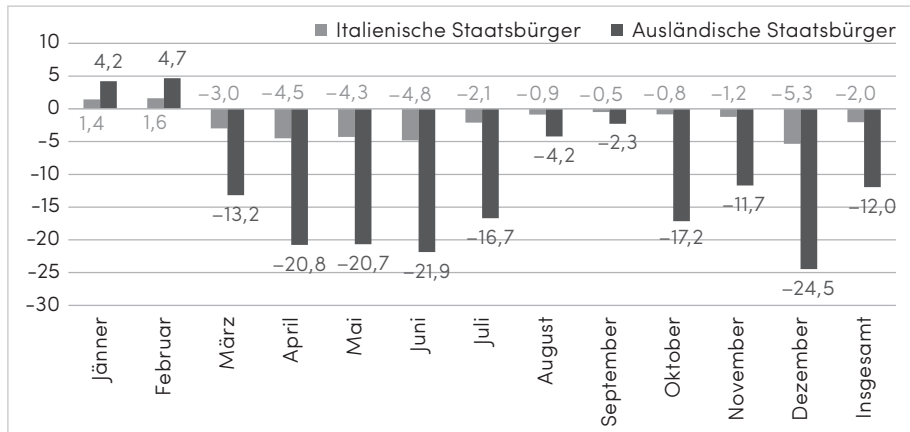
Quelle: Beobachtungsstelle für den Arbeitsmarkt, Auswertung AFI

Abb. 5: Zahl Arbeitnehmer/-innen nach Wirtschaftssektor (Jahr 2020, Veränderung zum Vorjahr in Prozent)



Quelle: Beobachtungsstelle für den Arbeitsmarkt, Auswertung AFI

Abb. 6: Zahl Arbeitnehmer/-innen nach Staatsbürgerschaft und Vertragssituation (Jahr 2020, Veränderung zum Vorjahr in Prozent)



Quelle: Beobachtungsstelle für den Arbeitsmarkt, Auswertung AF1

10. Kritik am Krisenmanagement

Krisenmanagement ist keine leichte Aufgabe – man fährt auf Sicht. Deshalb ist es auch vermessen, im Nachhinein zu urteilen, wissend, welche Ereignisse tatsächlich eingetroffen sind. Dennoch ist es wichtig, einige kritische Bemerkungen in Bezug auf das Krisenmanagement anzubringen.

Stichwort Kommunikation: Von vielen Seiten beanstandet wurde der Umstand, dass von den politischen Entscheidungsträger/-innen nicht immer klar vermittelt werden konnte, welche Regeln nun zu beachten seien. Stichwort Nachvollziehbarkeit: Nicht alle Einschränkungen waren für die Bürger/-innen nachvollziehbar. Stichwort Rechtssicherheit: Einen Höhepunkt erlebte die unzureichende Rechtssicherheit, als nicht klar war, ob die Polizeikräfte nach gesamtstaatlichen oder lokalen Regeln überwachen und strafen sollten. Stichwort Geradlinigkeit: Die Südtiroler Landesregierung fuhr einen Zick-Zack-Kurs, weil sich Neuankommendenzahlen und Umfeld-Bedingungen stets anders entwickelten als angenommen und weil Interessengruppen fleißig mitbestimmten.

Von Arbeitgeber/-innenseite wurde beanstandet, dass die Verlustbeiträge bei weitem nicht die Umsatzeinbußen deckten. Von Arbeitnehmer/-innenseite wurde beanstandet, dass auf Ankündigungen die Umsetzung nur selten zeitnah folgte. Konkret sichtbar wurde die Fehlanpassung zwischen Ankündigung und Umsetzung in der Auszahlung der Gelder der Lohnausgleichskasse von Seiten des Nationalen

Fürsorgeinstituts NISF (INPS). Die Trägheit des Staats in der Umsetzung der Entscheidungen nagt an der Glaubwürdigkeit desselben. Bereits zu Beginn der Pandemie hätte ein Krisen-Monitoring implementiert werden sollen, welches den Pandemieverlauf zahlenmäßig abbildet und als Entscheidungsgrundlage fungiert, um entsprechend wirtschaftspolitisch gegenzusteuern.

Die Qualität der politischen Entscheidungen hat sich im Zeitverlauf verschlechtert. Während in der ersten Phase ganz klar der gesundheitliche Notstand im Vordergrund stand, verstanden viele in der zweiten Jahreshälfte nicht mehr genau, bis zu welchem Punkt die Entscheidungen von Interessensverbänden, Medien, Virolog/-innen oder Politiker/-innen getroffen wurden.

Die zweite Infektionswelle wurde unterschätzt. Sie wurde von Fachleuten zwar angekündigt, dass sie aber mit einer solchen Wucht und Geschwindigkeit kommen würde, hat auch die namhaftesten internationalen Expert/-innen überrascht. Helikoptergeld dürfte in der ersten Phase gerechtfertigt gewesen sein, zumal des psychologisch beruhigenden Effekts, weniger aber im zweiten Lockdown. Eine Diskussion über höhere Treffsicherheit der eingesetzten Finanzmittel hat in der zweiten Phase nicht stattgefunden.

Die größte Kritik gilt natürlich der Bevölkerung selbst, bzw. jenem Teil, der durch unverantwortliches Handeln die Verbreitung des Virus gefördert hat, anstatt die Ansteckungswelle zu stoppen.

11. Ausblick auf 2021

Die Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt im Jahr 2021 ist sehr stark an den weiteren Pandemieverlauf gekoppelt. Die Perspektive ist, dass durch das Zusammenspiel von Herdenimmunität und Durchimpfung (vor allem der Risikogruppen) die gesundheitliche Notlage schrittweise unter Kontrolle gebracht werden kann. Nach heutigem Wissensstand dürfte mit dem Ansteigen der Temperaturen im Frühsommer das Schlimmste überstanden sein, zumindest so weit, dass das normale Wirtschaftsleben wiederaufgenommen werden kann. Auch ist anzunehmen, dass es selbst im Fall einer dritten Pandemiewelle keine ähnlich einschneidenden Einschränkungen auferlegt werden wie dies im ersten Lockdown der Fall war. Mit Blick auf die bröckelnde Wirtschaft ist dies immer weniger vertretbar (BIP-Rückgang, Schuldenlast für nachkommende Generationen). Die Entwicklung in Südtirol hängt nach wie vor stark von den Entscheidungen auf gesamtstaatlicher Ebene ab. So ist bereits jetzt absehbar, dass die italienische Regierung (welche auch immer diese sein

mag) den Notstand bis Ende Juli 2021 ausdehnt. Die nationalen Gewerkschaften werden darauf drängen, das Kündigungsverbot ebenfalls bis Auslaufen des Notstands zu verlängern. Das ist auch der Grund, warum es bis dahin zu keiner Kündigungswelle kommen wird. Selbst bei teilweiser Lockerung des Kündigungsverbots wird die italienische Regierung alles daransetzen, die Beschäftigung zu stützen. Am wahrscheinlichsten ist eine Befreiung der Sozialabgaben für Unternehmen.

Die wirtschaftliche Erholung dürfte regional differenziert ausfallen. Die Konjunkturzyklen dürften asynchron laufen, nicht nur zwischen Südtirol und Italien, sondern auch international. Überhaupt wird man 2021 auf internationaler Ebene erleben, dass sich das Stadium der Erholung zeitlich unterscheidet. So findet sich China zu Jahresbeginn 2021 bereits im Aufschwung, während den USA das Schlimmste der Pandemiewelle noch bevorsteht. Die wirtschaftspolitische Kosten-Nutzen-Abwägung wird darin bestehen, zwischen Schutz vor Erwerbslosigkeit und Verarmung auf der einen Seite und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und soliden öffentlichen Haushalten auf der anderen zu balancieren. Neben der Abfederung der Negativwirkungen wird man einen gewissen Grad an Transformation zulassen müssen. Dies birgt die Schwierigkeit, den idealen Zeitpunkt zu bestimmen, wann man mit dem Zurückfahren der Schutzmechanismen beginnt. Ob ein „Südtiroler Weg“ auch bei der Lohnausgleichskasse und beim Kündigungsverbot denkbar ist?

Unabhängig von der aktuellen, von der Pandemie bedingten Lage, ist es sinnvoll, dass Südtirol die aktive Arbeitsmarktpolitik stärkt. Die Voraussetzungen hierfür hat die Südtiroler Landesregierung bereits im Laufe des Jahres 2020 geschaffen. Die Stärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist nicht nur dem Pandemieverlauf geschuldet, sondern stellt, bedingt durch den demografischen Wandel und die Anforderungen der neuen Arbeitswelt, eine langfristige Herausforderung dar.

Ende 2021 wird die Corona-Pandemie Geschichte sein. Das Land wird zwar keine Massenarbeitslosigkeit erleben, aber wesentlich stärker verschuldet und in seiner Wettbewerbsfähigkeit geschwächt sein. Wie die Rückzahlung der Schuldenlast sozial gerecht abgewickelt und gleichzeitig internationale Wettbewerbsfähigkeit wieder aufgebaut werden kann, das ist die zentrale Frage der nächsten Jahre.

12. Lehren aus der Corona-Krise

Vieles hat Corona in nur sehr kurzer Zeit verändert: Grundeinstellungen, Konsumgewohnheiten, Arbeitsweisen, Formen der Organisation, Prioritäten. Geschäft wurde der Blick für die systemrelevanten Berufe. Denken wir an die „Helden des

Alltags“, die im Kampf gegen die Pandemie an vorderster Front standen. Im Rückblick betrachtet war es wohl die beste Imageoffensive für das reformgebeutelte Südtiroler Gesundheitswesen. Die Diskussion um die Auflassung der Kleinkrankenhäuser dürfte für geraume Zeit vom Tisch sein. Als unentbehrlich wurden Sozial- und Pflegeberufe erkannt. Die ständige Berichterstattung hat den Blick auf Arbeitsbedingungen und Belastungsfaktoren in diesen Branchen geschärft. Gestiegen ist das Ansehen von Lehrer/-innen. Die Bedeutung von Präsenzunterricht ist nunmehr unumstritten. Kinderbetreuung wird als systemrelevant betrachtet, weil sie Müttern (und Vätern) ermöglicht, beruflich tätig zu sein. Kann dies ein Vorbote für ein verbrieftes Recht auf Kinderbetreuung sein?

Entdeckt wurden die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen der Digitalisierung. Homeoffice hat in kürzester Zeit in den Haushalten Einzug gefunden – doch Homeoffice und Homeschooling bei gleichzeitiger Ausgangsbeschränkung, das funktioniert nicht. Webinare und Onlinesitzungen bieten Alternativen, um Zeit und Dienstreisen einzusparen, ersetzen aber nicht den persönlichen Kontakt. Der Mensch ist eben ein soziales Wesen. Homeoffice funktioniert, aber nicht überall und als Fünf-Tage-Lösung: Ein Betrieb lässt sich nicht weiterentwickeln, wenn alle Mitarbeiter/-innen im Homeoffice sind.

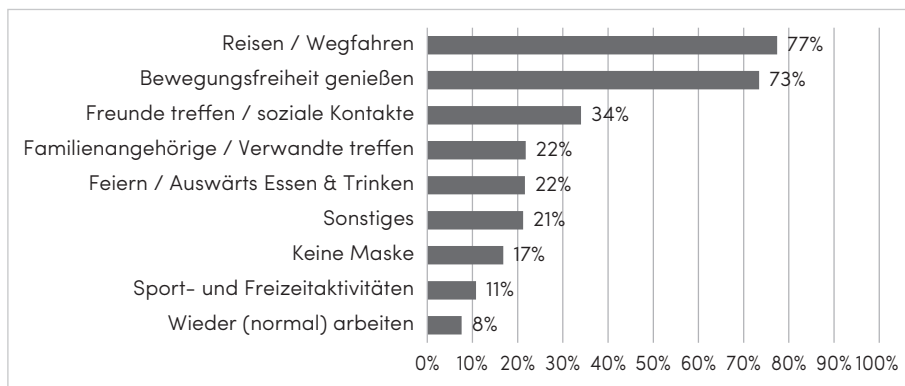
Neu aufgewertet wurde die Familie. Sie gibt Halt, wenn die Zeiten schwierig sind und sie schenkt viele Freuden. Neu geschätzt wurde die Notwendigkeit sozialer Kontakte, von Freunden und Verwandten. Nicht umsonst ist „einfach mal wegfahren“ und „Freunde treffen“ eines von drei Dingen, auf die sich Südtirols Arbeitnehmer/-innen freuen, wenn Corona einmal vorbei ist.

Verändert hat sich das Konsumverhalten: Zulieferung, Online-Käufe und Nutzung von Streamingdiensten wurden zum Standard. Der Lockdown hat den Wohnungsmarkt verändert. Das Homeoffice erfordert ein abgegrenztes Arbeitszimmer; Balkon und Terrasse stehen im Trend, „Hotel-Feeling in die Wohnung bringen“ wurde Mode.

Gestärkt wurde – hoffentlich – das Systemdenken der gesellschaftlichen Akteur/-innen: dass und wie alles zusammenhängt. Wer Frauenerwerbstätigkeit fördern will, muss Kinderbetreuung sicherstellen, Mensadienste anbieten, öffentlichen Transport garantieren, über Sensibilisierungsaktionen Väter in die Pflicht nehmen. Funktioniert nur ein Glied nicht, funktionieren Frauenerwerbstätigkeit und Gleichberechtigung nicht.

Aufgewertet wurde die Rolle des Staats und der Europäischen Union als letzte Instanzen zur Bewältigung von Krisen. Selbst Kreise, die eher den Rückzug des Staats von der Wirtschaft forderten, riefen in der Corona-Pandemie nach der öffent-

Abb. 7: Auf was sich Südtirols Arbeitnehmer/-innen freuen



Quelle: AFI-Barometer 2020.12

lichen Hand. Wichtig ist diesbezüglich, dass jene, die heute die Hand nach Finanzierungen und nach Hilfe ausstrecken, nicht morgen wieder den Staat anfeinden, wenn es darum geht, die Schuldenlast sozial gerecht abzuwickeln.

Der Lockdown wird sehr oft mit dem Bild des Stillstands verbunden. Doch 2020 als Jahr des Stillstands zu betrachten, das wäre falsch. Das Gegenteil ist der Fall: 2020 war wohl eines der dynamischsten und kreativsten Jahre der letzten Jahrzehnte. Was da stattgefunden hat, war ein gewaltiger Prozess „schöpferischer Zerstörung“ im Sinn des Innovationstheoretikers Joseph Alois Schumpeter. Die Innovativen unter den Unternehmer/-innen überdachten ihr Geschäftsmodell, suchten neue Geschäftsfelder, experimentieren mit neuen Arbeitsmodellen, hielten Ausschau nach neuen Märkten und testeten neue Vertriebskanäle. In kurzer Zeit fand ein Digitalisierungsschub in ungeahntem Ausmaß statt. Dieser Strukturwandel vollzog sich schleichend, unabhängig von Kündigungsverbot und Lohnausgleich. In der Unmöglichkeit, externe Flexibilität wirken zu lassen, hat innere Flexibilität (innerhalb der Organisation) gewirkt. Corona hat in diesem Sinne auch als Probebank für die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Organisationen, aber auch der Arbeitnehmer/-innen gewirkt. Durch den optimalen Einsatz von Mensch, Technologie und Organisation könnte Südtirol jenen Produktivitätsschub erhalten, den es für die nachhaltige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes braucht – mit weniger Personalbedarf.

Anmerkungen

- 1 Mein Dank geht an Silvia Vogliotti und Tobias Hölbling für die Unterstützung in der Recherche und das Endlektorat.

Literaturverzeichnis

- AFI – Arbeitsförderungsinstitut (2020a), Covid-19. „Es muss nicht zwangsläufig zur Katastrophe kommen“, 25.03.2020, <http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/2020-03-25-PM-Covid-19-Es-muss-nicht-zwangsl%C3%A4ufig-zur-Katastrophe-kommen.pdf> (08.02.2021)
- AFI (2020b), Covid-19. „Dominoeffekt wäre fatal“, 08.04.2020, <http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/2020-04-08-PM-Dominoeffekt-w%C3%A4re-fatal.pdf> (08.02.2021)
- AFI (2020c), AFI-Barometer. Index bricht ein: Stimmung auf Tiefstand, 23.04.2020, <http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/2020-04-23-PM-AFI-Barometer-Fr%C3%BChjahr-2020.pdf> (08.02.2021)
- AFI (2020d), Wirtschaftspolitik. Krise abfedern ja, Steuergeschenke nein, 15.05.2020, <http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/2020-05-15-PM-Krise-abfedern-ja-Steuergeschenke-nein.pdf> (08.02.2021)
- AFI (2020e), AFI-Barometer. Stimmungstief scheint überwunden, 23.07.2020, <http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/2020-07-23-PM-AFI-Barometer-Sommer-2020.pdf> (08.02.2021)
- AFI (2020f), Corona & Abfederungsmaßnahmen. Blinde Flecken – unzureichend geschützte Arbeitnehmer, 30.07.2020, <http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/2020-07-30-Blinde-Flecken-unzureichend-gesch%C3%BCtzte-Arbeitnehmer-2.pdf> (08.02.2021)
- AFI (2020g), Soziale Abfederungsmaßnahmen für Arbeitnehmer/innen. Schutzmaßnahmen mit Blick auf die Zukunft, Zoom Nr. 53, Oktober 2020, <http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/2020-10-07-Zoom-53-Schutzma%C3%9Fnahmen-mit-Blick-auf-die-Zukunft.pdf> (08.02.2021)
- AFI (2020h), Vorschau AFI-Barometer. Wieder mehr Vertrauen in Gewerkschaften, 15.10.2020, <http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/2020-10-15-PM-Wieder-mehr-Vertrauen-in-Gewerkschaften.pdf> (08.02.2021)
- AFI (2021), Vorschau AFI-Barometer. Nach Covid-19: Worauf wir uns freuen, 04.01.2021, <http://afi-ipl.org/presse/> (08.02.2021)
- ASTAT – Landesstatistikinstitut (2020), ASTAT info, Nr. 61, Oktober 2020, Aktualisierung der Wachstumsprognosen des Südtiroler Bruttoinlandsprodukts (BIP), https://astat.provinz.bz.it/de/aktuelles-publikationen-info.asp?news_action=4&news_article_id=644354 (08.02.2021)
- Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2020), Arbeitsmarktbericht Südtirol. Mai – Oktober 2020, Nr. 2, www.provinz.bz.it/arbeitswirtschaft/arbeitsmarkt/statistik/arbeitsmarktberichte.asp (08.02.2021)
- Handelskammer Bozen (2020), Monatsreport, Nr. 12, Dezember 2020, www.wifo.bz.it/media/02e72c3f-b495-4233-9045-008307d46b77/wifo-monatsreport-2020-12.pdf (08.02.2021)



Michela Morandini

Die Corona-Pandemie aus Geschlechterperspektive

Eine vorläufige Bestandsaufnahme zu den Auswirkungen auf das Leben der Frauen und zur Gleichstellungspolitik der Geschlechter

The Corona Pandemic from a Gender Perspective

A preliminary review of the impact on women's lives and gender equality

Abstract Experts warn about the different consequences the pandemic has on vulnerable groups. Women are one such vulnerable group. This article examines the impact of the pandemic on women's lives and gender equality. Although gender equality proved to be a mirage even before the pandemic, it has worsened throughout the pandemic. Considering international and European standards in gender equality, this article explores the multiple consequences of the pandemic for women and how those consequences manifest themselves in the areas of health, employment, political economy, and sexualized and domestic violence. It also provides an overview of the policies needed to mitigate these consequences.

1. Einleitung

Anfang 2020 warnten Beobachter/-innen davor, dass durch die weltweite Corona-Pandemie bereits bestehende gesellschaftliche Ungleichheiten zunehmen würden. Vulnerable Gruppen, zu denen auch Frauen zählen, würden hart von den Folgen der Pandemie getroffen werden. So wies UN Women, die Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen, darauf hin, dass die Pandemie das Leben der Frauen besonders hart treffen würde (UN Women 2020).

Dieser Beitrag zeigt die Folgen der Pandemie für Frauen auf und geht der Frage nach, wie sich diese in den Bereichen der Gesundheit, der Erwerbstätigkeit, der politischen Ökonomie und der sexualisierten und häuslichen Gewalt manifestieren. Er bettet die Erkenntnisse hierzu zum Stand von Ende 2020 in die Entwicklung und den Ist-Zustand internationaler und europäischer Standards der Geschlechtergleichstellungspolitik ein.

2. Geschlechtergleichstellung vor der Pandemie

Bereits vor Ausbruch der Pandemie stand es um die Chancengleichheit der Geschlechter nicht allzu gut. Der „Gender Gap Report 2020“ des Weltwirtschaftsforums berechnet die vollständige Schließung der Geschlechterkluft mit 99,5 Jahren. Darunter wird die völlige Gleichstellung von Frauen und Männern in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Arbeit und Politik verstanden (World Economic Forum 2020, 5). Italien verliert laut diesem Bericht zum Vorjahr 6 der 12 gewonnen Positionen und platziert sich auf europäischer Ebene mit einem Index von 70,7 Prozent auf Platz 17 (100 Prozent steht für eine volle Gleichberechtigung der Geschlechter). Weltweit ist Italien auf Platz 76 von 153 Ländern.

Das Problem ist nicht so sehr die politische Repräsentation von Frauen, sondern deren effektive Teilnahme am wirtschaftlichen Geschehen. Zu diesem Aspekt nimmt Italien in der Liste Platz 125 von 153 Ländern ein. Der *Gender Pay Gap*, der weltweit den geschlechterspezifischen Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern beschreibt, liegt für Italien bei 52,9 Prozent (weltweit liegt der Durchschnitt bei 61,3 Prozent). Eine ernüchternde Detailerkenntnis ist, dass der Verdienstunterschied bei steigendem Bildungsgrad nur für Männer signifikant ansteigt. Männer mit Universitätsabschluss verdienen im Durchschnitt 32,6 Prozent mehr als ihre männlichen Kollegen mit Maturaabschluss. Frauen mit Universitätsabschluss nur 14,3 Prozent mehr als ihre Kolleginnen mit Maturaabschluss. Nicht ganz so schlecht

schneidet Italien im Bildungsbereich mit Platz 55 von 149 und in der Politik mit Platz 44 von 149 ab. Demzufolge muss Italien vor allem in den Bereichen Arbeit und ökonomische Mitbestimmung aufholen (World Economic Forum 2020, 197).

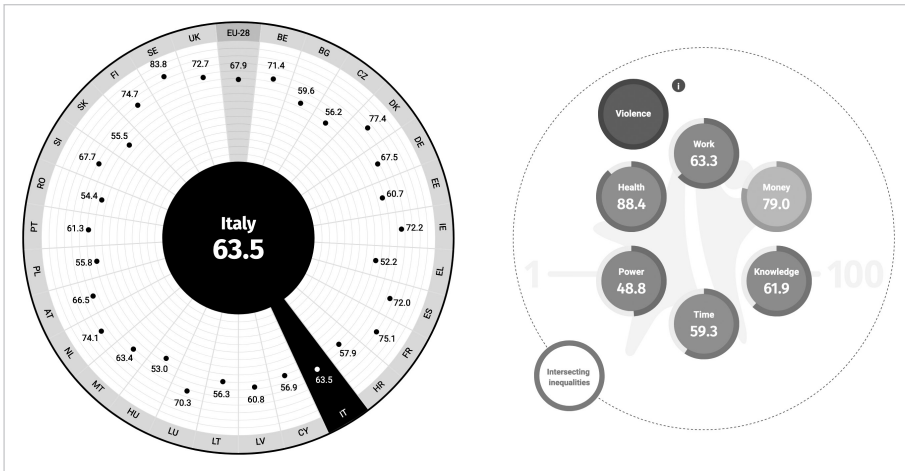
Auf EU-Ebene veröffentlicht EIGE, das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (European Institute for Gender Equality), seit 2010 den „Gender Equality Index“. Es ist dies ein Index zur Gleichstellung der Geschlechter auf Grundlage der europäischen Gleichstellungspolitik, der neben momentanen Bestandsaufnahmen auf der Ebene einzelner EU-Mitgliedsstaaten auch die Entwicklung der Gleichstellung in Europa überwacht (EIGE 2020a). Mit einem Wert von 67,9 Punkten (mit 1 für keine Gleichstellung und 100 für eine volle Geschlechtergleichstellung) hat Europa einen langen Weg zur Geschlechtergleichstellung vor sich. Seit 2010 ist der Index um 4,1 Punkte angestiegen, seit 2017 lediglich um 0,5 Punkte (EIGE 2020a).

Im Detail wertet der EIGE-Index Daten in sechs Kernbereichen aus: Arbeit (Teilhabe am Arbeitsleben, Trennung der Arbeitsbereiche, Qualität der Arbeit), Geld (finanzielle Ressourcen, wirtschaftliche Lage), Bildung (Bildungsabschlüsse, Verhältnis der Geschlechter bei der Studienwahl), Zeit (Betreuung/Pflege/Fürsorge, gesellschaftliche Aktivitäten), Macht (politische/wirtschaftliche/soziale Macht) und Gesundheit (Status, Verhalten, Zugang zur ärztlichen/zahnärztlichen Versorgung). Die Bereiche Gewalt und bereichsübergreifende Ungleichheiten (*Intersecting inequalities*) werden auch berücksichtigt.

Italien liegt mit 63,5 an 14. Stelle in der EU und 4,4 Punkte unter dem EU-Durchschnitt. Seit 2010 ist Italien im „Gender Equality Index“ um 10,2 Punkte angestiegen, seit 2017 um 0,5 Punkte. Im Vergleich zu anderen EU-Staaten kommt Italien dem Ziel der Gleichstellung nur langsam näher. Die besten Ergebnisse erreicht Italien in den Bereichen Gesundheit (88,4 Punkte) und Geld (79,0 Punkte). In diesen Bereichen nimmt Italien die Plätze 12 und 15 ein. In den Bereichen Macht (48,8 Punkte), Zeit (59,3 Punkte) und Bildung (61,9 Punkte) sind die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern hingegen am stärksten. Zudem hat Italien mit 63,3 Punkten den schlechtesten Wert im Bereich Arbeit. Die größte Entwicklung seit 2010 weist Italien hingegen in den Bereichen Macht (ein Plus von 23,6 Punkten) und Bildung (ein Plus von 8,1 Punkten) auf. In diesen Bereichen ist Italiens Position im EIGE-Index respektive um 8 und 9 Plätze gestiegen. Am geringsten ist der Fortschritt seit 2010 im Bereich Geld (ein Plus von 0,1 Punkten), wo Italien auf Platz 15 weilt (EIGE 2020b).

Die Ergebnisse beider Indexe, des „Gender Gap Report 2020“ und des „Gender Equality Index“, weisen klar darauf hin, dass Italien im Bereich der Geschlechter-

Grafik 1: Gender Equality Index



Quelle: EIGE 2020c

gleichstellung Aufholbedarf hat. Dies gilt für alle Bereiche, wenngleich es einige Bereiche gibt, in denen die Kluft zwischen den Geschlechtern besonders hoch ist.

3. Folgen der Pandemie für Frauen

Aufgrund der Faktenlage, die unter Punkt zwei dargelegt wurde, ist davon auszugehen, dass die Folgen der Pandemie auf Frauen eine Verschärfung der Ungleichstellung zwischen den Geschlechtern mit sich bringt. Dies bestätigt auch der Bericht des Südtiroler Wirtschaftsförderungsinstitut Wifo, in dem 24 Expert/-innen aus verschiedenen Bereichen ihre Einschätzung zu den Folgen der Pandemie auf das Leben der Frauen wiedergeben. Laut dem Bericht wird sich die Rolle der Frauen verschlechtern und ihre ökonomische Abhängigkeit zunehmen (Frötscher 2020, 8).

Da die Datenlage zu Ende 2020 noch lückenhaft ist, können die Auswirkungen der Pandemie für Frauen in einzelnen Bereichen nachfolgend nur skizziert wiedergegeben werden. Die Abschnitte gehen ein auf die Folgen der Pandemie für Frauen in den Bereichen der Gesundheit, der Erwerbstätigkeit, der politischen und ökonomischen Partizipation, und der sexualisierten und häuslichen Gewalt. Dabei muss betont werden, dass sich eine Verschlechterung in einem Bereich rasch negativ auf einen anderen Bereich auswirkt. Die Folgen der Pandemie auf die unterschiedlichen Lebenswelten von Frauen bedingen sich demnach gegenseitig.

3.1 Gesundheitliche Folgen

Bereits im April 2020 veröffentlichte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine Studie, in der sie zum Schluss kam, dass Frauen als große vulnerable Gruppe am schwersten von den Folgen der Pandemie betroffen sein werden (OECD 2020, 2). Aus rein medizinischer Perspektive scheint es, dass Männer bei einer Covid-19-Erkrankung eine schlechtere Prognose als Frauen haben. Daten der Forschungsinitiative Global Health 50/50, die Covid-19-Erkrankungen in mehr als 20 Ländern untersucht hat, zeigen auf, dass sich Frauen zwar ähnlich häufig wie Männer infizieren, jedoch die Sterberate bei einem Drittel zu zwei Drittel liegt (Global Health 50/50 2020). Dieses Muster wurde auch durch Daten der Weltgesundheitsorganisation (WHO) bestätigt. Es zeigen sich kaum Unterschiede in der gemeldeten Anzahl der bestätigten Fälle bei Männern und Frauen. Im April 2020 konnte unter den 700.000 bestätigten Fällen von Covid-19-Erkrankungen fast das gleiche Geschlechtsverhältnis verzeichnet werden. Jedoch variiert das Geschlechterverhältnis mit dem Alter. Sowohl in der jüngeren (20–29 Jahre) als auch in der älteren (80 Jahre und älter) Altersgruppe gab es mehr Fälle bei Frauen. Für die Altersgruppen 0–9 Jahre, 60–69 Jahre und 70–79 Jahre gab es mehr Fälle bei Männern (Global Health 50/50 2020). Masella und Cataldo bestätigen diese unterschiedlichen Verläufe zwischen den Geschlechtern bei Covid-19-Erkrankungen. Die Gründe dafür liegen laut Untersuchungen in biologischen, hormonellen sowie metabolischen Unterschieden und sind auch bedingt durch unterschiedliche Lebensgewohnheiten wie das Rauchen, der Alkoholkonsum oder die Ernährung (Masella/Cataldo 2020).

Im Bereich der Gesundheit müssen aus Genderperspektive auch die Themen der Schwangerschaft und der Vorsorgeuntersuchungen berücksichtigt werden. Die Ressourcenverknappung im Personalwesen und der Notstand in den Krankenhäusern bei einer hohen Anzahl an Corona-Patient/-innen führen zur Reorganisation von Diensten und zu gesundheitlichen Risiken in der Betreuung von Frauen. Die Folgen vergangener Humanitätskrisen für Frauen legen nahe, dass die Einschränkung von Fachdiensten rund um die Familienplanung, den Schwangerschaftsabbruch, die HIV-Prävention und die Brustkrebsvorsorge sich negativ auf Schwangerschaften, Schwangerschaftsabbrüche, sexuell übertragbare Krankheiten, posttraumatische Belastungsstörungen und Krankheitsbilder von Frauen auswirken (Masella/Cataldo 2020).

Neben den bereits genannten Gesundheitsrisiken für Frauen in Zusammenhang mit der Pandemie ist auch zu erwähnen, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen der hohen Prozentzahl von Frauen in systemrelevanten Berufen (ca. 75 Prozent)

und einem damit zusammenhängenden erhöhten Infektionsrisiko gibt. In Gesundheits- und Sozialberufen wie auch in der Pflege von Familienangehörigen sind es Großteils Frauen, die an vorderster Front stehen. Bereits vor der Krise haben Frauen drei Mal so viel unbezahlte Familienarbeit übernommen wie Männer, nun tun sie dies noch mehr. Unbezahlte Familienarbeit wirkt sich wesentlich auf die ökonomischen Chancen von Frauen aus und führt auch zu einem schlechteren Zugang von Frauen zu medizinischen Leistungen (Masella/Cataldo 2020).

Das Landesinstitut für Statistik ASTAT veröffentlichte im September 2020 die Ergebnisse zu einer Erhebung über Covid-19 in Südtirol. Jene fußt auf einer Wahrscheinlichkeitsstichprobe im Juli 2020 und wurde zur Vervollständigung der Erhebung im Juni in Gröden durchgeführt (ASTAT 2020a). Aus dieser Erhebung geht hervor, dass es aus Geschlechtersicht keine signifikanten Unterschiede gibt. Frauen und Männer sind in gleichem Maße mit Sars-CoV-2 infiziert worden. Der internationale Trend ist somit bestätigt. Auch in Bezug auf das Alter stellt diese Studie keinen signifikanten Unterschied fest (ASTAT 2020a, 2). Geschlechterperspektivische Daten hinsichtlich der Sterblichkeit an oder mit Covid-19 liefert das Landesinstitut für Statistik ASTAT im November 2020. Die Erhebung berücksichtigt Daten zu den Todesfällen und den Todesursachen in den Monaten März und April 2020. Dabei galten als Covid-19-positive Todesfälle jene, bei denen Covid-19 durch Labortests festgestellt wurde, oder jene, bei denen Covid-19 auf klinischer oder epidemiologischer Basis diagnostiziert wurde und die Labortests nicht eindeutig oder nicht verfügbar waren. Im März 2020 wurden in Südtirol 665 Todesfälle verzeichnet, im April 563, insgesamt somit 1.228. Die Zahl der positiv auf Covid-19 getesteten Verstorbenen in den Monaten März und April beläuft sich auf 303. In 94,9 Prozent der Fälle wurde Covid-19 als zugrundeliegende Todesursache angegeben. Die Zahl der Todesfälle, bei denen Covid-19 als zugrundeliegende Todesursache in den Monaten April und März festgestellt wurde, beläuft sich auf 286 bzw. 23,3 Prozent aller Todesfälle. Berücksichtigt man alle Todesursachen, so starben in absoluten Zahlen mehr Frauen (664) als Männer (564). Betrachtet man nur die Covid-19-Todesfälle, ist das Gegenteil der Fall. In den beiden Monaten starben mehr Männer als Frauen (149 Männer und 137 Frauen). Allerdings wird in der Veröffentlichung darauf hingewiesen, dass im März deutlich mehr Männer an Covid-19 starben als Frauen, im April hingegen mehr Frauen als Männer (ASTAT 2020b, 2).

Die Wichtigkeit einer gendergerechten Betrachtung der gesundheitlichen Folgen von Sars-CoV-2 war auch Thema des 5. Südtiroler Symposiums zu Gender Health 2020. Am 16. Oktober 2020 trafen sich Mediziner/-innen mittels Videokonferenz, um sich mit den Immunitäten von Frauen und Männern zu beschäftigen. Alle An-

wesenden waren sich einig, dass der Gendermedizin in Südtirol vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Derzeit fußt jene auf dem staatlichen Gesetz Nr. 3/2018 und auf dem darauffolgenden Umsetzungsplan zur Diffusion der Gendermedizin, der am 9. Mai 2019 vom Gesundheitsministerium verabschiedet wurde. Jener sieht Aktivitäten in den Bereichen klinische Abläufe, Diagnosen, Therapien, Rehabilitationen, Forschung und Fortbildung für Berufstätige sowie Informationen für die Bevölkerung vor und wird von der Abteilung Gesundheit der Landesverwaltung im Verbund mit nationalen Netzwerken der Gendermedizin verwaltet (Kußtatscher 2020, 5).

3.2 Folgen für die weibliche Erwerbstätigkeit

Neben den unmittelbaren Folgen ist in diesem Bereich auch mit langfristigen Folgen der Pandemie für Frauen zu rechnen. Folgende Abschnitte beschreiben die derzeitige Faktenlage.

Fakt 1: Systemrelevante Berufe werden zu 75 Prozent von Frauen ausgeübt.

Systemrelevante Berufe umfassen alle jene Tätigkeiten, die notwendig sind, um eine Gesellschaft am Laufen zu halten. Das sind unter anderem Tätigkeiten des Gesundheits- und Betreuungspersonals, des Supermarktpersonals, der Sicherheitskräfte und des Personals im Transportwesen. Rund 75 Prozent dieser Berufe werden von Frauen ausgeübt. In Gesundheits- und Betreuungsberufen ist der Frauenanteil zuweilen höher. Diese Berufe sind nicht nur durch einen hohen Frauenanteil gekennzeichnet, sondern meist auch durch eine unter- oder durchschnittliche Vergütung und geringe soziale Anerkennung.

Die Krise hat für kurze Zeit bewirkt, dass die soziale Anerkennung dieser Berufsgruppen gestiegen ist. Erinnert sei an das kollektive Klatschen als Anerkennung für die „Held/-innen“ des Alltags von den Balkonen aus im ersten Lockdown. Diese kollektive Anerkennung hat Berufe, die vor der Krise kaum im Rampenlicht waren, ins kollektive Bewusstsein gerückt. Zudem hat die kollektive Anerkennung ein Gefühl der Zusammengehörigkeit ausgelöst. Die kollektive Anerkennung ist jedoch von kurzer Dauer gewesen. Das Thema der systemrelevanten Berufe ist zu Ende 2020 fast gänzlich aus dem öffentlichen Diskurs verschwunden.

Für Frauen, die in systemrelevanten Berufen arbeiten, bedeutet die Pandemie Mehrfachbelastungen. Viele Frauen sind Mütter, die neben ihrem Beruf auch der unbezahlten Familienarbeit nachgehen. Darüber hinaus sind Frauen in Gesundheits-

und Sozialberufen (und ihre Familien) einem erhöhten Infektionsrisiko ausgesetzt. In Südtirol hat der Landesverband für Sozialberufe seit Beginn seiner Tätigkeit im Jahr 2011 immer wieder auf die zu verbessernden Bedingungen in Sozialberufen hingewiesen. Im Frühjahr 2019 hat er beispielsweise eine Petition zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur stärkeren Wertschätzung der Sozialberufe gestartet. Insgesamt haben über 5.000 Personen die Petition, die am 29. August 2019 Mitgliedern der Landesregierung und Landtagsabgeordneten vorgestellt wurde, unterschrieben. Die Forderungen führten dazu, dass an einem Gesetz für Sozialberufe gearbeitet wird (so auf der Facebookseite des Landesverbandes der Sozialberufe). Sie lauten im Detail wie folgt:

- 1) *„Lohngerechtigkeit, um die Attraktivität nachhaltig zu steigern. Der Landesverband für Sozialberufe fordert dabei eine Lohnerhöhung von 10 Prozent.*
- 2) *Schaffung von Rahmenbedingungen mittels eines Maßnahmenpaketes für ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.*
- 3) *Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel durch einen Landessozialplan, der als Planungsgrundlage für die Versorgung betreuungs- und pflegebedürftiger Personen dient.*
- 4) *Ein Landessozialplan, der als Planung für die Versorgung betreuungs- und pflegebedürftiger Personen dienen soll.*
- 5) *Ein Kodex für die Sozialberufe mit Fachausbildung zum Schutz und die Regulierung der Sozialberufe mit Fachausbildung“ (Landesverband der Sozialberufe 2019).*

Im Dezember 2020 startete eine Kampagne vonseiten der Autonomen Provinz Bozen, um die Attraktivität von sozialen Berufen zu steigern (VerisociallEchte-socials 2021). Zum selben Zeitpunkt veröffentlichte der Landesverband der Sozialberufe eine Presseaussendung, in der die Geschäftsführerin Marta von Wohlgemuth angibt, dass es Ende 2020 im Unterschied zum Frühjahr 2020 wieder still um die Sozialberufe geworden ist. Zwar wurden im Monitoring-Ausschuss für Soziales Vorschläge angehört, jedoch wurden jene bisher kaum mittels politischer Maßnahmen umgesetzt (Landesverband der Sozialberufe 2020). Im Bereich der Pflege hat die Gewerkschaft Nursing up regelmäßig auf die schwierigen Arbeitsbedingungen aufmerksam gemacht. So wurde ab 7:00 Uhr, 2. November, bis 7:00 Uhr, 3. November 2020, ein Streik ausgerufen, um auf die schwierige Situation aufmerksam zu machen, unter der die Pflegekräfte in der Pandemie arbeiten. In dieselbe Kerbe schlägt das Arbeitsförderungsinstitut AFI mit einer Presseaussendung am 3. Dezember 2020. Darin fordert AFI-Präsident Dieter Mayr eine Grundsatzdiskussion über bessere Arbeitsbedingungen ein (AFI 2020).

An dieser Stelle soll auch angemerkt werden, dass die Landesregierung mit Landesgesetz Nr. 3 im April 2020 konkrete Schritte in Bezug auf die Anerkennung der Leistung von Mitarbeiter/-innen im Sozial- und Gesundheitsbereich gesetzt hat. Am 2. September 2020 hat sie mittels Beschluss Nr. 678 Details und Voraussetzungen für die Auszahlung einer Sonderprämie zugunsten des Personals, das mit der direkten und indirekten Betreuung von Covid-19-Erkrankten betraut wurde, festgelegt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in Südtirol einerseits Zeichen der Anerkennung im Bereich der Gesundheits- und Sozialberufe gesetzt werden, andererseits eine wesentliche Veränderung der Arbeitsbedingungen noch stattfinden muss. Dies wird Aufgabe der Post-Covid-19-Politik.

Fakt 2: Unbezahlte Familien- und Betreuungsarbeit wird auch während der Krise vor allem von Frauen getragen.

Die Hoffnung, dass sich durch die Pandemie und vor allem durch die Erfahrungen im ersten Lockdown etwas an der Tatsache ändern würde, dass Frauen die Hauptlast der unbezahlten Familien- und Betreuungsarbeit tragen, hat sich zerschlagen.

Laut nationalem Statistikinstitut ISTAT leisteten Frauen vor der Pandemie täglich 5 Stunden und 39 Minuten unbezahlte Arbeit, Männer hingegen nur 2 Stunden und 16 Minuten (ISTAT 2019). Aus dem Jahresbericht des ISTAT 2020 geht hervor, dass die Familienarbeit in der Phase des Lockdowns für Frauen zugenommen hat (ISTAT 2020a). Kinderbetreuung, Kochen, Putzen und Einkaufen lagen Großteils in der Verantwortung der Frauen. Die Erwartungen, dass sich die Erfahrungen der Väter bei der Familienarbeit im Lockdown positiv auf eine ausgewogenere Aufteilung der unbezahlten Familienarbeit zwischen den Geschlechtern auswirken, sind nicht erfüllt worden. Die Hauptlast der unbezahlten Familienarbeit bleibt weiterhin bei der Frau, die auf den (Wieder)Einstieg in den Arbeitsmarkt oftmals verzichtet.

Die Situation der Alleinerziehenden ist besonders schwierig, da deren ökonomische Situation bereits vor der Pandemie kritisch war. Ein paar Zahlen geben Aufschluss. In den Jahren 2015–2016 waren 86,4 Prozent der Alleinerziehenden Frauen. Davon arbeiteten 2016 63,8 Prozent, während 24,4 Prozent inaktiv und 11,8 Prozent arbeitslos waren. Vor der Wirtschaftskrise arbeiteten noch 71,2 Prozent der Alleinerziehenden. 11,8 Prozent von ihnen lebten 2016 in absoluter Armut. Durchschnittlich waren 42,1 Prozent den zwei Risiken ausgesetzt, schnell in Armut zu verfallen und sozial ausgegrenzt zu werden (mit Spitzenwerten in Süditalien von 58 Prozent) (ISTAT 2018). Die Pandemie wird sich negativ auf die bereits kritische Lebenslage alleinerziehender Mütter auswirken.

In Südtirol hat Gleichstellungsrätin Michela Morandini vermehrt auf die ungleiche Verteilung unbezahlter Familienarbeit hingewiesen. So z. B. in der Presseaussendung am 18. September 2020, in der sie davor warnt, dass die Pandemie Frauen hart treffen wird. Bestätigt sieht sie ihre Aussage durch die Studie des Landesinstitutes für Statistik zur Erwerbstätigkeit im 2. Quartal 2020, aus der hervorgeht, dass die Erwerbstätigenquote der Männer bei 70,3 Prozent und jene der Frauen bei 61,9 Prozent liegt. Als einen der Gründe sieht sie die zusätzlichen Verpflichtungen im Bereich der unbezahlten Familienarbeit. Zudem vermutet sie, dass einige Frauen im Zuge der Pandemie wegen der Mehrbelastungen in der Familienarbeit ihre Arbeit freiwillig aufgegeben haben oder aufgeben werden (Morandini 2020).

Der Landesbeirat für Chancengleichheit für Frauen weist in seiner Presseaussendung am 15. Mai 2020 darauf hin, dass es Großteils Frauen sind, die den Alltag in den Familien organisieren. Männer beteiligen sich, so liest man in der Presseaussendung am Tag der Familie, nur gering an der Erziehungs- und Hausarbeit und verstehen diese Arbeit auch nicht als partnerschaftliche Aufgabe. Der Landesbeirat für Chancengleichheit für Frauen fordert einmal mehr eine angemessene Anerkennung der Familienarbeit, bessere Bedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, eine verpflichtende Beteiligung der Männer an der Haus-, Erziehungs- und Pflegearbeit und die monetäre Berücksichtigung der Familienarbeit für die Rente. Die Präsidentin des Beirates Ulrike Oberhammer unterstreicht in der Presseaussendung, dass ohne die Leistung der Frauen die Familie vor dem Aus stünde (Landesbeirat für Chancengleichheit für Frauen 2020).

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass die ungleiche Verteilung der Familien- und Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern sich während der Pandemie noch mehr zu Ungunsten der Frauen entwickelt hat und die Attraktivität von Müttern am Arbeitsmarkt weiter abnehmen wird.

Fakt 3: Wegbrechen sämtlicher Betreuungs- und Bildungsstrukturen und informeller Unterstützungsmöglichkeiten hat fatale Folgen für berufstätige Frauen.

Die Schließung der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen hat viele Familien vor große Herausforderungen gestellt. Jene, die in systemrelevanten Berufen tätig sind, umso mehr. Die Frage nach der Betreuung der Kinder hat sich nicht nur während der Lockdowns gestellt, sondern auch im Sommer. Was die Schließung von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen angeht, hat sich in Südtirol seit Beginn der Pandemie Protest geregigt. So hat beispielsweise der Katholische Familienverband Südtirol und die Allianz für Familie die Anliegen der Familien vertreten und bereits im April 2020 einen Krisenstab Familie eingefordert (Ladurner/Mitterutzner 2020).

Ab 18. Mai 2020 haben Kitas, Kinderhorte und Tagesmütter in Südtirol stufenweise wieder ihre Aktivitäten aufgenommen, allerdings konnten diese aufgrund der Sicherheitsbestimmungen nicht alle Anfragen erfüllen.

Rund um das Thema der „vergessenen“ Kinder hat sich eine Gruppe von Eltern unter dem Namen „Be a Reminder“ gebildet. Am 10. Juni 2020 wurde vor dem Südtiroler Landtag ein medienwirksamer Protest ins Leben gerufen, bei dem ein großes Plakat ausgerollt und Stimmen von Kindern abgespielt wurden. Seitdem meldet sich die Gruppe immer wieder über soziale Medien zu Wort. Ein anderes Beispiel ist ein im November 2020 von 450 Personen unterzeichneter Brief an die zuständigen Landesrät/-innen für Bildung und Familie, an den Landesbeirat für Chancengleichheit und die Gleichstellungsrätin. Eltern forderten die Politik auf, die Anliegen der Familien und der Kinder in den Fokus zu stellen und vom Fernunterricht abzusehen (Inama 2020).

Neben den Frauen in systemrelevanten Berufen gab es auch jene Mütter und Väter, die Mehrfachbelastungen durch Smart Working ausgesetzt waren. Zeitgleich Arbeitnehmer/-in, Lehrer/-in, Pädagoge/-in zu sein brachte im Frühjahr 2020 viele Personen an ihre Grenzen. Rund 8 Millionen Arbeitnehmer/-innen stellten quasi über Nacht ihre Arbeitsmodalität in Smart Working um. Dies geht aus einer Untersuchung der Gewerkschaft CGIL und der Stiftung Giuseppe di Vittorio hervor (Fondazione Giuseppe di Vittorio 2020). Donatella Califano, Landessekretärin der Gewerkschaft SGB/CISL und Vizepräsidentin des Südtiroler Landesbeirates für Chancengleichheit für Frauen, betrachtete das Instrument des Smart Working aus der Genderperspektive und spricht sich für eine Regelung desselben aus. Speziell für Arbeitnehmerinnen birgt Smart Working die Gefahr, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie kurzfristig gelöst werden kann, jedoch langfristig zur Isolation für und der Doppelbelastung von Frauen führen kann (De Paoli 2020, 15).

2020 brachen auch jegliche Unterstützungsnetze für Familien weg. Laut Save the Children haben sich 2018 fast 4 von 10 Familien (38 Prozent) auf Familienmitglieder und Freunde zur Unterstützung in der Betreuung von Kindern von 0–14 Jahren gestützt. Eine Familie auf fünf (fast 21 Prozent) gibt an, sich ausschließlich auf die Hilfe von Familienangehörigen zu stützen. Der Prozentsatz erhöht sich bei Alleinerziehenden und beträgt 33,9 Prozent bei einem berufstätigen Elternteil und 26 Prozent bei einem nicht-berufstätigen Elternteil. In Familien, in denen beide Eltern arbeiten, wird in 27,3 Prozent der Fälle ausschließlich auf die Hilfe von Familienangehörigen und Freunden zurückgegriffen (Save the Children 2020, 11). Dabei sind es vor allem die Großeltern, die im Regelfall einen wesentlichen Teil der Betreuungsarbeit übernehmen und als Risikogruppe während der Pandemie ausfallen.

An dieser Stelle muss angemerkt werden, dass bereits vor der Pandemie laut nationalem Arbeitsinspektorat eine hohe Anzahl von Müttern ihre Arbeitsstelle innerhalb des ersten Lebensjahres des Kindes kündigten. Italienweit waren es 2019 37.000 Frauen (1.600 Frauen mehr als im Vorjahr). In Südtirol haben 847 Frauen und 225 Männer gekündigt. Während die Männer als Kündigungsgrund einen Betriebswechsel angaben, gaben die Frauen vorwiegend die Unvereinbarkeit von Familie und Beruf an.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Vorhandensein von Betreuungsmöglichkeiten einen direkten Einfluss auf die Erwerbstätigkeit von Frauen hat. Brechen diese weg, dann sind es Frauen, die stärker als Männer davon betroffen sind, den Arbeitsplatz zu verlieren oder jenem fernzubleiben.

Fakt 4: Frauen sind in Krisenzeiten verstärkt vom Verlust ihres Arbeitsplatzes betroffen

Eine Analyse der italienischen Stiftung Studien der Arbeitsberater (Fondazione Studi Consulenti del Lavoro) zeigt auf, dass im zweiten Drittel 2020 im Vergleich zum Vorjahr 470.000 Frauen (4,7 Prozent) weniger beschäftigt waren. Diese Daten basieren auf jenen des nationalen Statistikinstituts und wurden im September erhoben. Auch entfallen gemäß dieser Studie 100 durch die Pandemie verlorene Arbeitsstellen zu 55,9 Prozent auf Frauen. Die männliche Beschäftigung hat sich dagegen mit 371.000 weniger Stellen (2,7 Prozent) als resilienter erwiesen. Große Einbrüche in der weiblichen Beschäftigung werden bei zeitlich begrenzten Arbeitsverträgen (22,7 Prozent weniger als zum Vorjahr) und bei selbständigen Frauen (5,1 Prozent weniger zum Vorjahr) festgestellt (Fondazione Studi Consulenti del Lavoro 2020, 1).

Auch für Südtirol bestätigt sich dieser negative Trend. Das ASTAT hat im September 2020 Daten veröffentlicht, die einen starken Rückgang der Erwerbsquote aller Erwerbstätigen und insbesondere weiblicher Erwerbstätigen aufzeigen. Die Zahl der Erwerbstätigen sinkt sowohl im Vergleich zum letzten Quartal (–13.000 Personen, davon 11.700 Frauen) als auch im Vergleich zum selben Zeitraum des Vorjahres (–9.700 Beschäftigte, davon 7.800 Frauen) signifikant. Die Erwerbstätigenquote bei den 15–64-Jährigen beläuft sich im zweiten Quartal 2020 auf 70,3 Prozent. Die Erwerbstätigenquote der Männer (78,7 Prozent) ist nach wie vor bedeutend höher als jene der Frauen (61,9 Prozent). Bei der Analyse der Wirtschaftszweige wird sichtbar, dass der Dienstleistungssektor, in dem viele Frauen tätig sind, mit einem Rückgang von 7.500 Einheiten am stärksten vom ersten Lockdown betroffen war (ASTAT 2020c, 2).

Vogliotti vom Arbeitsförderungsinstitut AFI geht in der Presseaussendung am ersten Mai davon aus, dass viele hochgradig weiblich besetzte Branchen, von denen

die Tourismuswirtschaft nur eine ist, einen starken Einbruch der Beschäftigung erleiden werden. Vor allem Frauen mit befristeten Arbeitsverträgen, mit Jobs auf Abruf sowie Frauen mit geringer Qualifikation oder auf Arbeitssuche werden laut Vogliotti davon betroffen sein (Vogliotti, 2020).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Frauen in stärkerem Ausmaß vom Verlust der Arbeitsplätze betroffen sind als Männer. Die Folgen vorangegangener Krisen haben auch aufgezeigt, dass das Sinken der weiblichen Erwerbsquote in direktem Zusammenhang mit der Wirtschaftsleistung eines Staates steht. Dabei ist neben den direkten Folgen auch damit zu rechnen, dass viele Frauen aufgrund der zunehmenden Schwierigkeiten im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf entweder keine Erwerbstätigkeit suchen oder ihr Arbeitsverhältnis kündigen werden.

3.3 Folgen im Bereich der sexualisierten und häuslichen Gewalt

Eine bedeutende Beeinträchtigung im Alltag stellen während der Pandemie die von der Regierung verhängten Ausgangsbeschränkungen dar. Ohne Zweifel sind diese Maßnahmen ein wichtiger Schritt, um die Infektions- und Sterberate unter Kontrolle zu bringen und zu senken. Jedoch führen solche Maßnahmen auch zu unbeabsichtigten Folgen für Familien: Die Gefahr familiärerer Gewalt ist substantiell angestiegen.

Unter familiärer Gewalt versteht man gemeinhin Gewalt, die unter Haushaltsmitgliedern auftritt. Diese kann entweder von Lebenspartner/-innen ausgeübt werden oder in Form von Misshandlung oder Vernachlässigung gegenüber Kindern auftreten (Amaral et al. 2020). Familiäre Gewalt ist weit verbreitet und ist wegen ihrer Auswirkungen auf die Gesundheit, die Arbeitsleistung und die Gesundheitsausgaben zur Behandlung der Opfer eine der kostspieligsten Formen von Gewalt in unserer Gesellschaft (vgl. Chalfin 2015; Bindler/Ketel 2019). Weltweit erfährt eine von drei Frauen in ihrem Leben physische, emotionale oder sexuelle Gewalt durch ihren Lebenspartner (WHO 2015). In Europa sind 33 Prozent aller Frauen mindestens einmal in ihrem Leben häuslicher Gewalt ausgesetzt und der Großteil der Morde an Frauen ist auf Tötungsdelikte durch den Lebenspartner zurückzuführen (McCrary/Sanga 2020, 5). Laut UN-Bericht zum Ziel 5 der Ziele zur nachhaltigen Entwicklung (*Original Sustainable Development Goals – SDGs*) haben fast 18 Prozent der Frauen zwischen 15 und 49 Jahren körperliche oder sexuelle Gewalt vonseiten ihres Partners in den 12 Monaten vor der Befragung erlebt. Die Zahl steigt auf 30 Prozent, wenn man von Gewalt vonseiten eines Partners im Laufe des gesamten Lebens

spricht. Mehr als ein Drittel der weiblichen Opfer werden von ihrem aktuellen oder ehemaligen Partner ermordet (United Nations 2019, 45).

Erste Studien aus dem Ausland legen nahe, dass die Gewalt an Frauen während der Pandemie und insbesondere im Lockdown zugenommen hat. Steinert und Ebert befragten im Zeitraum vom 22. April bis zum 8. Mai 2020 3.800 Frauen zwischen 18 und 65 Jahren zu ihren Erfahrungen. Hinsichtlich Alter, Bildungsstand, Einkommen, Haushaltgröße und Wohnort ist die Studie für Deutschland repräsentativ und kommt zu folgenden Ergebnissen: 3,1 Prozent der Frauen erlitten eine körperliche Auseinandersetzung, zum Beispiel Schläge; in 6,5 Prozent der Haushalte wurden Kinder körperlich bestraft; sexuelle Gewalt erlebten 3,6 Prozent der befragten Frauen und 3,8 Prozent der Frauen gaben an, sich von ihrem Partner bedroht gefühlt zu haben; 2,2 Prozent durften das Haus ohne die Erlaubnis des Partners nicht verlassen und in 4,6 Prozent der Fälle kam es zu einer Regulation der Kontakte durch den Partner. Die Studie zeigt zudem auf, dass sich das Risiko, Opfer von Gewalt zu werden, unter bestimmten Bedingungen erhöht: Befanden sich die Befragten in häuslicher Quarantäne, stieg die körperliche Gewalt gegen Frauen auf 7,5 Prozent und gegen Kinder auf 10,5 Prozent; bei akuten finanziellen Sorgen auf 8,4 Prozent gegen Frauen und 9,8 Prozent gegen Kinder; bei Kurzarbeit eines/-r der zwei Partner stieg die Gewalt gegen Frauen auf 5,6 Prozent, gegen Kinder auf 9,3 Prozent; bei Angst und Depressionen des Partners stieg die körperliche Gewalt auf 9,7 Prozent bei Frauen und 14,3 Prozent bei Kindern. Lebten Kinder unter 10 Jahren im Haushalt, stieg die körperliche Gewalt gegen Frauen auf 6,3 Prozent und gegen Kinder auf 9,2 Prozent (Steinert/Ebert 2020, 1 – 4).

In Italien sind laut nationalem Statistikinstitut ISTAT ca. 7 Millionen (31,5 Prozent) Frauen im Alter zwischen 16 und 70 Jahren im Laufe ihres Lebens irgendeiner Form von Gewalt (physischer, sexueller oder psychologischer, inklusiver Drohungen oder Freiheitsberaubung) ausgesetzt. 20,2 Prozent (4.520.000 Millionen) sind Opfer physischer Gewalt, 21 Prozent (4.520.000 Millionen) erleiden sexuelle Gewalt, und 5,4 Prozent (1.157.000 Millionen) sind schweren Formen sexueller Gewalt wie Vergewaltigung und versuchter Vergewaltigung ausgesetzt. Zur Anzeige gelangen nur 35 Prozent der Delikte (ISTAT 2015).

Am 25. November 2020 veröffentlichte das nationale Statistikinstitut ISTAT eine Studie zur Nutzung der nationalen Rufnummer 1522 gegen Gewalt und Stalking während der Pandemie im Zeitraum März und Oktober 2020. Die Anzahl der Anrufe via Telefon oder via Chat sind im Vergleich zum selben Zeitraum des Vorjahres signifikant angestiegen. Insgesamt sind die Anrufe um 71,7 Prozent angestiegen. Die Anzahl der Hilfsanfragen via Chat haben sich verdreifacht, von 829 auf 3.347 Fälle.

In 45,8 Prozent der Fälle werden als Grund für die Kontaktaufnahme die Suche nach Hilfe und die Meldung einer Gewalttat angegeben. Auch die Anzahl der Anrufe, um Informationen über die Zentren gegen Gewalt zu erhalten, sind, verglichen mit demselben Zeitraum des Vorjahres, um 65 Prozent angestiegen (ISTAT 2020b).

Auch in Südtirol konnte ein Anstieg der Aufnahmen in den Frauenhäusern festgestellt werden. 2019 wurden 135 Frauen in den Frauenhäusern des Südtiroler Netzwerkes gegen Gewalt an Frauen aufgenommen (etwa 11 pro Monat). Während der Pandemie im Frühjahr 2020 wurden in etwa gleich viele Frauen aufgenommen, wobei im April ein Anstieg verzeichnet wurde (ASTAT 2020d, 4).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Lebensverhältnisse in der Pandemie zu einem Anstieg der Gewalt an Frauen führen. Angesichts der hohen Folgekosten, die häusliche Gewalt in all ihren Formen mit sich bringt, muss eine zusätzliche Verschärfung der bereits schwierigen Situation mittels gezielter Maßnahmen unterbunden werden.

3.4 Folgen im Bereich der wirtschaftlichen und politischen Partizipation

Die Auswirkungen der Pandemie auf die Rolle der Frau in Wirtschaft und Politik hängen stark mit den bereits beschriebenen Problematiken zusammen. Durch die Erhöhung unbezahlter Familien- und Pflegearbeit können Frauen in eingeschränkterem Maße einer bezahlten Arbeit nachgehen. Dies bedeutet, dass Frauen kurzfristig eingeschränkte finanzielle Mittel zur Verfügung haben und langfristig mit niedrigeren Renten zu rechnen haben. Laut der Beobachtungsstelle NISF/INPS bekommen Frauen bereits jetzt in der Region Trentino-Südtirol lediglich 735 Euro im Gegensatz zu den 1.433 Euro von Männern. 79 Prozent der Frauen müssen mit einer Rente unter 1.000 Euro auskommen, bei den Männern sind es nur 34 Prozent. Auf regionaler Ebene erhalten 22 Prozent der Männer eine Rente von mehr als 2.000 Euro, bei den Frauen kommen nur 4 Prozent auf diese Summe (ASTAT 2020e).

Was die politische Partizipation angeht, wird festgestellt, dass die Unterrepräsentation von Frauen in Parteien, politischen Ämtern und Führungs- und Entscheidungspositionen in der Pandemie verstärkt wahrgenommen wurde. Es waren und sind vorwiegend Männer, die die Pandemie erklären und in wissenschaftlichen Gremien arbeiten. Die Studie der malisa Stiftung zur Corona-Berichterstattung zeigt beispielsweise zweierlei auf: In Deutschland sind in den TV-Formaten nur 22 Prozent der Fachleute weiblich gewesen und in der Online-Berichterstattung wurden Frauen nur zu 7 Prozent erwähnt. Im medizinischen Bereich war nur eine von fünf

Expert/-innen weiblich, obwohl Frauen fast die Hälfte der Ärztebelegschaft ausmachen (malisa Stiftung 2020).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Frauen als Expertinnen in der Pandemie nicht wahrgenommen wurden und werden und dies bereits bestehende Genderstereotypen bekräftigt. Frauenstimmen werden in der Krisenbewältigung kaum gehört und die Arbeit von Interessensgruppen zur Gleichstellung von Geschlechtern in Wirtschaft und Politik kaum wahrgenommen. Schnelle Entscheidungen mit drastischen Folgen für Frauen (und Männer) wurden oftmals unter Ausschluss der Frauen und der organisierten Zivilgesellschaft getroffen. Es bleibt abzuwarten, ob die Rolle kritischer Zivilgesellschaft unter Einbeziehung von Frauen von politischen Entscheidungsträger/-innen zukünftig besser verstanden und aufgewertet wird.

Fazit zur europäischen Gleichstellungspolitik und Empfehlungen

Dieser Beitrag zeigt auf, dass sich die Lebensbedingungen von Frauen in der Pandemie rasch zum Negativen gewendet haben und viel aus diesen Erfahrungen für zukünftige Maßnahmen in der Gleichstellungspolitik gelernt werden muss. Obwohl das Thema der Geschlechtergleichstellung seit Ende der sechziger Jahre auf der politischen Agenda der EU ist, gibt es noch sehr viel Aufholbedarf was die praktische Umsetzung von Gleichstellungspolitiken betrifft.

1957 wurde der Gleichstellungsgedanke erstmals als Grundwert im Rahmen der Römischen Verträge verankert und über Jahrzehnte hinweg wurden verschiedene Richtlinien wie jene zum Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen (75/117/EWG) und jene zur Verwirklichung der Gleichbehandlung hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung, zum beruflichen Aufstieg und den Arbeitsbedingungen (76/207/EWG) verabschiedet (Jäger 2008, 1). Zu Beginn der 1980er-Jahre ergänzten Aktionsprogramme die rechtlichen Maßnahmen. Sie zielten auf die Sensibilisierung und einen Bewusstseinswandel in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten ab. *Gender Mainstreaming* als Strategie der europäischen Gleichstellungspolitik wurde 1995 auf der 4. Weltfrauenkonferenz eingeführt, während 1997 mit der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages die Gleichstellung als Grundprinzip für alle EU-Staaten verankert wurde und 2010 mit der Verabschiedung der Frauencharta ein stärkeres Engagement von den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten im Bereich der Gleichstellungspolitiken eingefordert wurde. Trotz aller Bemühungen und der Arbeit der EIGE-Agentur, das einzige europäische Institut für Gleichstel-

lungsfragen, hat die Gleichstellungspolitik der EU bisher ihre Ziele noch nicht erreicht: Die Geschlechtergleichberechtigung in der Führungsverantwortung, eine geschlechtergerechtere Wirtschaft und die Ausrichtung einer intersektionalen EU-Politik, die Fraueninteressen als Querschnittsmaterie mitberücksichtigt. Dies bestätigt die Europäische Kommission im März 2020, als sie die Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter für den Zeitraum von 2020 bis 2025 präsentiert (Europäische Kommission 2020, 4). Vor dem Hintergrund dieses Ist-Zustandes und den Folgen der Pandemie für Frauen ergeben sich folgende Empfehlungen als Ausblick, die für Europa, aber auch für Südtirol von Relevanz sind:

1) Geschlechtergerechte Krisenpolitik fördern

Die Krise muss nicht nur sozial und ökologisch, sondern auch geschlechtergerecht bewältigt werden. Die Auswirkungen getroffener und noch zu treffender wirtschaftlicher Maßnahmen auf das Leben von Frauen müssen überprüft, die paritätische Besetzung in politischen und wissenschaftlichen Gremien garantiert und die Umsetzung bereits bestehender Gesetze zur Sicherung der Gleichstellung gesichert werden (Deutscher Frauenrat 2020, 3–4).

2) Umsetzung der Gleichstellungspolitik als Querschnittsmaterie

Der Schwerpunkt gleichstellungspolitischer Maßnahmen liegt bisher in der Verbesserung der Situation für Frauen am Arbeitsmarkt, doch dieser Ansatz greift zu kurz. Er führt nicht zu jenen strukturellen Veränderungen, die von Nöten sind. Gleichstellungspolitik muss als eine integrierte Gesamtstrategie angesehen werden, die Frauen- aber auch Männerpolitik beinhaltet (Bergmann/Sorger 2014, 4).

3) Sicherstellung von *Genderbudgeting* in Konjunktur- und Investitionsprogrammen

Eine gendergerechte Budgetgestaltung muss Teil einer ressortübergreifenden Gleichstellungspolitik sein. Die Analyse und Planung finanzieller Ressourcen zum Wohle beider Geschlechter muss ebenso Eingang finden in die Politikgestaltung wie *Fore-sight*-Studien zu den Auswirkungen politischer Maßnahmen auf die Geschlechter.

4) Umsetzung von Maßnahmen zur Beseitigung struktureller Benachteiligungen am Arbeitsplatz

Frauen arbeiten oft in prekären Arbeitsverhältnissen und erhalten im Durchschnitt weniger Entlohnung als ihre männlichen Kollegen. Da die Partizipation der Frauen am Arbeitsmarkt als wesentlicher Motor für die Gleichstellung zwischen den Geschlechtern gilt, müssen Maßnahmen umgesetzt werden, die gegen die strukturelle

Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt (z. B. Rentenlücken schließen, Schaffung von Kinderbetreuungsstätten, Förderung von *Diversity Management* in Unternehmen) ankämpfen.

5) Bedingungen systemrelevanter Berufe verbessern

Viele systemrelevante Berufe, in denen insbesondere Frauen beschäftigt sind, sind durch unterdurchschnittliche Lohnstrukturen und geringe soziale Anerkennung gekennzeichnet. Eine Grundsatzdiskussion zur Verbesserung der Bedingungen im Bereich der systemrelevanten Berufe muss gestartet werden und zur Umsetzung von gezielten Maßnahmen führen.

6) Führungsgremien egalitärer gestalten

Das Krisenmanagement war und ist männlich. Frauen sind nicht im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung. Dies muss sich ändern. Dabei geht es nicht darum, dass Frauen per se besser führen können, sondern vielmehr darum, dass Perspektiven und Erfahrungen der Frauen mit in Entscheidungsprozesse einfließen müssen.

7) Erhöhung der Investitionen in öffentliche Strukturen

Die Krise hat gezeigt, wie schnell sich Frauen bei Ausfall öffentlicher Bildungs- und Betreuungssysteme in traditionellen Rollenmustern wiederfinden und für den Arbeitsmarkt an Attraktivität verlieren. Sie sind es, die Großteils unbezahlte Familien- und Sorgearbeit leisten. Öffentliche Betreuungsangebote müssen vermehrt angeboten und krisenfest gemacht werden.

8) Lohn- und Rentenlücke schließen

Die Lohn- und Rentenlücke zu Ungunsten der Frauen ist eine der Folgen vorherrschender struktureller Ungleichheit. Frauen tragen die Hauptlast unbezahlter Sorge- und Familienarbeit. Dieser *Gender Care Gap* muss durch gezielte Maßnahmen in der Gleichstellungspolitik geschlossen werden.

9) Geschlechtergerechte Gestaltung von Digitalisierungsprozessen

Ohne Zweifel stellt die Digitalisierung eine große Chance dar. Die Digitalisierung muss jedoch aus gleichstellungspolitischer Perspektive vorangetrieben werden. Gezielte Maßnahmen müssen den *Gap* zwischen den Geschlechtern beim Zugang zu und der Nutzung von digitalen Technologien schließen.

Literaturverzeichnis

- AFI – Arbeitsförderungsinstitut (2020), Arbeitsbedingungen im Gesundheits- und Sozialwesen, <http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/2020-12-03-EWCS-Zoom-Arbeitsbedingungen-im-Gesundheits-und-Sozialwesen.pdf> (23.12.2020)
- Amaral, Sofia/Endl-Geyer, Victoria/Rainer, Helmut (2020), Familiäre Gewalt und die Covid-19-Pandemie: Ein Überblick über die erwarteten Auswirkungen und mögliche Auswege, in: ifo Schnelldienst, 73(7), 52–56
- ASTAT – Landesinstitut für Statistik (2020a), Erhebung über Covid-19 in Südtirol – Juli 2020, https://astat.provinz.bz.it/de/aktuelles-publikationen-info.asp?news_action=4&news_article_id=642924 (18.12.2020)
- ASTAT (2020b), Covid-19. Auswirkungen auf die Sterblichkeit – Weitere Untersuchungen März – April 2020, https://astat.provinz.bz.it/de/aktuelles-publikationen-info.asp?news_action=4&news_article_id=645276 (18.12.2020)
- ASTAT (2020c), Erwerbstätigkeit 2. Quartal 2020, https://astat.provinz.bz.it/de/aktuelles-publikationen-info.asp?news_action=4&news_article_id=643229 (18.11.2020)
- ASTAT (2020d), Gewalt an Frauen – Frauenhäuser und Kontaktstellen gegen Gewalt – 2019 und 2020, https://astat.provinz.bz.it/de/aktuelles-publikationen-info.asp?news_action=4&news_article_id=645838 (23.11.2020)
- ASTAT (2020e), Renten 2018, https://astat.provinz.bz.it/de/aktuelles-publikationen-info.asp?news_action=4&news_article_id=645347 (20.11.2020)
- Bergmann, Nadja/Sorger, Claudia (2014), Gleichstellungspolitik in Europa: Frauen UND Männer als AdressatInnen und AkteurInnen von Gleichstellung. Integrierte Ansätze in Ergänzung zu spezifischen Einzelinitiativen, ÖGFE Policy Brief 3'2014, www.oegfe.at/policy-briefs/gleichstellungspolitik-in-europa-frauen-und-maenner-als-adressatinnen-und-akteurinnen-von-gleichstellung/ (23.12.2020)
- Bindler, Anna/Ketel, Nadine (2019), Scaring or Scarring? Labour Market Effects of Criminal Victimization, CEPR Discussion Paper No. DP13431
- Chalfin, Aaron (2015), Economic Costs of Crime, in: Wesley G. Jennings (Hg.), *The Encyclopedia of Crime and Punishment*, John Wiley & Sons, 1–12
- De Paoli, Maria Cristiana (2020), Necessario intervenire, ma senza sbagliare, in: *ères fraueninfodonne*, 3/2020, 14–15
- Deutscher Frauenrat (2020), Forderungen und Positionen der DF-Serie „Geschlechtergerecht aus der Krise!“, www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2020/09/Geschlechtergerecht-aus-der-Krise-Sept.-2020.pdf (24.11.2020)
- EIGE – European Institute for Gender Equality (2020a), Gender Equality Index 2020. Key Findings for the EU, <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2020-key-findings-eu> (12.11.2020)
- EIGE (2020b), Gender Equality Index 2020 ITALY, <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2020-italy#:~:text=With%2063.5%20out%20of%20100,lower%20than%20the%20EU's%20score> (12.11.2020)
- EIGE (2020c), Gender Equality Index, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2020/IT> (12.11.2020)

- Europäische Kommission (2020), Eine Union der Gleichheit. Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025, COM(2020) 152 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2020%3A152%3AFIN> (14.01.2021)
- Fondazione Giuseppe Veronesi (2020), Quando lavorare da casa...è smart?, [www.fondazione \(03.01.2020\)](http://www.fondazionedivittorio.it/it/quando-lavorare-casa%C3%A8-smart)
- Fondazione Studi Consulenti del lavoro (2020), Ripartire dalla risorsa donna, www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2020/AnalisiStatistiche/Ripartire_dalla_risorsa_donna.pdf (15.11.2020)
- Frötscher, Denise (2020), Die Zukunft nach Covid-19 in Südtirol, Bozen: Institut für Wirtschaftsförderung
- Global Health 50/50 (2020), Are Men More at Risk of Infection?, <https://globalhealth5050.org/the-sex-gender-and-covid-19-project/men-sex-gender-and-covid-19/> (07.11.2020)
- Inama, Andreas (2020), Offener Brief an die Landesregierung: Öffnet die Schulen, www.altoadigeinnovazione.it/offener-brief-an-die-landesregierung-offnet-die-schulen/ (20.11.2020)
- ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica (2015), Il numero delle vittime e le forme della violenza, www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-dentro-e-fuori-la-famiglia/numero-delle-vittime-e-forme-di-violenza (23.11.2020)
- ISTAT (2018), Conciliazione tra lavoro e famiglia. Anno 2018, www.istat.it/it/files/2019/11/Report-Conciliazione-lavoro-e-famiglia.pdf (16.11.2020)
- ISTAT (2019), I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo, www.istat.it/it/files/2019/05/ebook-I-tempi-della-vita-quotidiana.pdf (19.11.2020)
- ISTAT (2020a), Rapporto annuale 2020, www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/Rapportoannuale2020.pdf (22.11.2020)
- ISTAT (2020b), Il numero verde 1522 durante la pandemia. Periodo marzo-ottobre 2020, www.istat.it/it/archivio/250804 (22.11.2020)
- Jäger, Ulrike (2008), Die Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union, in: ifo Schnelldienst, 61(19), 30–33
- Kußtatscher, Jutta (2020), Über die Gesundheit und Krankheiten von Frauen und Männern, in: eres fraueninfodonne, 4/2020, 4–5
- Ladurner, Christa/Mitternutzner, Angelika (2020), Schnelle Lösungen für Familien müssen her!, www.forum-p.it/de/familien-brauchen-schnelle-loesungen--1-3079.html (24.12.2020)
- Landesbeirat für Chancengleichheit für Frauen (2020), Familie ist zentrale Aufgabe der Gesellschaft, 15.05.2020, www.provinz.bz.it/chancengleichheit/top-aktuell.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=639664 (24.12.2020)
- Landesverband der Sozialberufe (2019), Sie Sozialberufe – Ein marktwirtschaftliches Paradox, www.openpetition.eu/it/petition/online/die-sozialberufe-ein-marktwirtschaftliches-paradox?fbclid=IwAR2mJBiaIEpxCRKIY2zs9HHVXLJ6vmDyn_pfOYRI7RI2N0M9nKcqq_YYWQA (17.12.2020)
- Landesverband der Sozialberufe (2020), Es ist wieder leise geworden rund um die Helden aus den Sozialberufen, in: stol.it, 03.12.2020, <https://www.stol.it/artikel/chronik/es-ist-wieder-leise-geworden-rund-um-die-helden-aus-den-sozialberufen> (19.12.2020)
- malisa Stiftung (2020), Wer wird in Krisenzeiten befragt?, <https://malisastiftung.org/studie-geschlechterverteilung-corona-berichterstattung/> (19.11.2020)

- Masella, Roberta/Cataldo Claudia (2020), Differenze socio-culturali legate al genere e Covid-19. Quale influenza sugli effetti della pandemia?, in: Medicina di Genere Newsletter, Juli 2020, 6
- McCrary, Justin/Sanga, Sarath (2020), The Impact of the Coronavirus Lockdown on Domestic Violence, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3612491 (22.11.2020)
- Morandini, Michela (2020), Covid-19-Krise trifft Frauen hart, in: stol.it, 18.09.2020, www.stol.it/artikel/politik/covid-19-krise-trifft-frauen-hart (23.12.2020)
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2020), Women at the Core of the Fight against Covid-19-Crisis, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127_127000-awfnqj80me&title=Women-at-the-core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis (05.09.2020)
- Save the Children (2020), Le Equilibriste. La maternità in Italia 2020, ohne Ort: Save the Children
- Steinert, Janina/Ebert, Cara (2020), Gewalt an Frauen und Kindern in Deutschland während Covid-19-bedingten Ausgangsbeschränkungen. Zusammenfassung der Ergebnisse, https://drive.google.com/file/d/19Wqpby9nwMNdjgO4_FCqqlfYyLJmBn7y/view (29.10.2020)
- United Nations (2019), Special Edition: Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary General, E/2019/68, <https://undocs.org/en/E/2019/68> (17.11.2020)
- UN Women (2020), Warum trifft die Krise Frauen besonders hart?, www.unwomen.de/helfen/helfen-sie-frauen-in-der-corona-krise/corona-eine-krise-der-frauen.html (06.11.2020)
- Verisocial/Echtesocials (2021), Verbunden mit der Realität, www.verisocial.it/?lang=de (14.01.2021)
- Vogliotti, Silvia (2020), Frauenarbeit: Aus dunkler Krise in das Licht, <http://afi-ipl.org/veroeffentlichungen/frauenarbeit-aus-dunkler-krise-in-das-licht/#.X-csENhKhPY> (22.12.2020)
- World Economic Forum (2020), Global Gender Gap Report 2020, www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf (18.11.2020)
- WHO – World Health Organisation (2015), Global and Regional Estimates of Violence against Women, www.who.int/reproductivehealth/ (22.11.2020)



Katharina Crepaz/Susanne Elsen

Soziale Innovation, Transformation und Empowerment während der Covid-19-Krise

Social Innovation, Transformation, and Empowerment during the Covid-19-Crisis

Abstract Covid-19, the fight against the pandemic, and its impact on different areas of society have dominated public discourse since March 2020. Many people have lost their jobs, the economy and tourism are suffering, and those working in the cultural sector have been hit particularly hard by the loss of public life and the impossibility of holding concerts, theater performances, readings, etc. In these difficult times for society as a whole, however, one repeatedly encounters the narrative of the crisis as a possible opportunity for innovation and as an accelerator of social change toward digitalization and sustainability. Indeed, it is likely that some of the changes made during the pandemic – the possibility of working remotely, the reduction of business travel, holding meetings through videoconferencing tools – are here to stay even after Covid-19 has passed. Working from home frees up commuting time that can be spent with family or doing community work; further, it allows remote rural areas to become attractive living spaces. Regional and local cycles and economies are strengthened, as is the connection to our immediate environment and its resources. The pandemic provided a transformational thrust, and made for sudden and very rigorous changes that a non-crisis period would hardly have allowed at this pace. Social innovation, paired with support for transformation processes through the empowerment or enabling of those involved, can help to move from reacting to the crisis to concretely shaping our future. While both social innovation and empowerment are not new concepts, we argue that they could become more prevalent in a post-Covid-19 world, through a newly established openness to re-thinking societal dogmas and structures.

1. Einleitung

Covid-19, der Kampf gegen die Pandemie und ihre Auswirkungen auf unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche dominieren seit März 2020 den öffentlichen Diskurs. Viele Menschen haben ihre Arbeit verloren oder mussten sich mit Kurzarbeit bzw. Lohnausgleichs-Modellen zufriedengeben. Wirtschaft, Gastronomie und Tourismus leiden, und die Kulturschaffenden sind besonders stark vom Wegfallen des öffentlichen Lebens und der Unmöglichkeit von Konzerten, Theatervorstellungen, Lesungen usw. betroffen. In dieser gesamtgesellschaftlich schwierigen Zeit begegnet einem aber auch immer wieder das Narrativ von der Krise als mögliche Chance für Innovationen und als Beschleuniger eines gesellschaftlichen Wandels hin zu Digitalisierung und Nachhaltigkeit.

In der Tat könnte es sein, dass sich solche Entwicklungen auch längerfristig abzeichnen. Vieles davon, was seit Corona plötzlich Gang und Gäbe ist, wäre schon länger technisch möglich – z. B. eine Reduzierung von Dienstreisen durch vermehrten Einsatz von Videokonferenzen, oder die Möglichkeit für Home-Office und Smart Working für viele Bürojobs, die mit *All-In*-Verträgen mit Überstundenpauschale statt Einzelvergütung sowieso schon längst nach Resultaten und nicht nach reinen Arbeitsstunden ausgerichtet sind. Die Reduzierung von täglich für ins Büro-Pendeln aufgewendeter Zeit schafft neue Freiräume, und macht auch Regionen jenseits der großen Ballungszentren als Lebensraum wieder attraktiv.

In diesem Zusammenhang kann eine Rückbesinnung auf das Regionale die Kreisläufe und Gemeinschaften vor Ort stärken und zum Nachdenken darüber anregen, wie wir mit unserem Lebensraum und seinen Ressourcen zukünftig umgehen möchten. Wir haben durch die Corona-Pandemie und die plötzlichen und sehr rigoros eingetretenen Veränderungen einen Transformationsschub erfahren, den eine Nicht-Krisenzeit wohl kaum in diesem Tempo zugelassen hätte. Nun gilt es der Frage nachzugehen, wie eine solche von außen erfolgte Transformation konkret ausgestaltet werden kann, und wie Personen vom Reagieren zum Agieren kommen können. Eine Antwort darauf ist das Setzen auf soziale Innovationen, gepaart mit der Unterstützung von Transformationsprozessen durch Empowerment, also eine Ermächtigung bzw. Befähigung der Beteiligten, die somit mehr Gestaltungsfreiheit für unterschiedliche Bereiche ihres Lebens erlangen können. Soziale Innovation und Empowerment sind keine neuen Konzepte, aber Ideen, die sich in einer Post-Covid-19-Welt durch mehr gesellschaftliche Offenheit für ein Überdenken geltender Dogmen vermehrt durchsetzen könnten.

Zu Beginn dieses Beitrags soll eine Begriffsklärung vorgenommen, sollen die zentralen Konzepte der sozialen Innovation und der Forschung zum Thema vorge-

stellt werden. Ein weiterer Grundgedanke ist die systemische Vernetzung verschiedener Lebensbereiche; Veränderungen in einem Bereich haben immer auch Auswirkungen auf andere Bereiche. Um soziale Innovation nachhaltig zu fördern, muss diese also auch in Wirtschaft, der Infrastruktur- und Umweltpolitik – neben dem Sozialen und dem Arbeitsmarkt – verankert werden. Die Vernetzung der unterschiedlichen Bereiche wird anhand von Polanyis Konzept der *Embeddedness* aufgezeigt, als Beispiel für eine solche vernetzte Herangehensweise an große gesellschaftliche Herausforderungen fungieren die *Sustainable Development Goals* der Vereinten Nationen (United Nations 2020). Diese tragen Partizipation und Empowerment bereits als Grundgedanken in sich – verschiedene Stakeholder/-innen sollen zusammenarbeiten und gehört werden, um so gemeinsame vielfältige Perspektiven zu erhalten und synergetisch verschiedene Ziele umsetzen zu können. Sie können die Erfahrung der eigenen Fähigkeiten und Handlungsmacht bekommen, die sie dann wiederum zu Treiber/-innen von Innovationen machen kann. Abschließend werden bereits spürbare Auswirkungen und Innovationen, die sich aus der Krise ergeben haben, vorgestellt (unter anderem die Aufwertung der Peripherien, neue Konzepte der kooperativen lokalen Nahraumversorgung, Zusammenschlüsse für nachhaltige Entwicklung). Für eine Wertung und Analyse von deren Nachhaltigkeit ist es aber zu diesem Zeitpunkt noch zu früh. Daher ziehen wir die kürzlich von Eurac Research in Kooperation mit internationalen Wissenschaftler/-innen erarbeiteten Zukunftsszenarien für Südtirols Gesellschaft post-Covid-19 heran, und stellen zwei besonders auf Innovationen fokussierte Szenarien genauer vor.

2. Soziale Innovation

Über soziale Innovation wird nicht erst seit der Corona-Krise diskutiert; die Herausforderungen, vor die uns Covid-19 stellt, haben aber dazu beigetragen, dass das Thema vermehrt in den Fokus des öffentlichen Diskurses gerückt ist. Wie viele neu aufkommende *Buzzwords* ist auch Innovation mit unterschiedlichen Bedeutungen besetzt, und mag – gerade auch im Bereich sozialer Innovation – für unterschiedliche Personen mit unterschiedlichen Konzepten behaftet sein. Eine genauere Auseinandersetzung mit sozialer Innovation sowie eine Klärung von Definitionen und zentralen Begriffen soll daher am Anfang dieses Beitrags stehen.

Unter sozialer Innovation ist „die Herausbildung, Durchsetzung und Verbreitung von neuen sozialen Praktiken in allen gesellschaftlichen Bereichen“ (Elsen 2014, 231) zu verstehen. Um solche Innovations- und Transformationsprozesse, die durchaus

auch disruptive Elemente haben und nicht immer gesellschaftlich willkommen sind, anzustoßen, braucht es Pionier/-innen – der österreichische Ökonom Joseph Schumpeter (1964) bezeichnete diese als Entrepreneure. Während wir diesen Begriff heute rein auf Unternehmer/-innen anwenden, war er bei Schumpeter durchaus ganzheitlicher gedacht: Entrepreneure sind „[...] initiative Menschen, die eine Vorstellung von zukunftsfähigen und nachhaltigen Lösungen haben, und diese erfolgreich gemeinsam mit anderen umsetzen und verbreiten“ (Elsen 2014, 231). Die Definition der Entrepreneur/-innen beinhaltet also bereits das Element der Kollaboration mit anderen Personen, der Selbstorganisation und des Netzwerkens von Menschen, die gemeinsam an neuen Ideen und gesellschaftlichen Veränderungsprozessen arbeiten.

Dieses Prinzip der Kollaboration zeigt sich auch durch eine Vernetzung von Elementen, die vorher getrennt waren oder zumindest im öffentlichen Diskurs so betrachtet wurden, z. B. Ressourceneffektivierung durch neue umweltverträglichere Technologien, oder politische Partizipation bisher marginalisierter Gruppen, durch die neue Sichtweisen und Ansätze eingebracht werden. Ansätze des ökosozialen Wirtschaftens (vgl. Biesecker/Kesting 2003) und deren Integration von sozialen, ökonomischen und ökologischen Belangen weisen auf das Potential sozialer Innovationen hin. So wird z. B. die Externalisierung sozialer und ökologischer Effekte des Wirtschaftens abgewendet. Durch neue Ideen, Akteur/-innen, Kollaborationen und Arbeitsweisen wird somit ein gesamtgesellschaftlicher Wandel eingeleitet:

„Soziale Innovationen bewirken also neue Lösungen einzelner sozialer Praktiken, aber auch institutioneller Arrangements und gesellschaftlicher Paradigmen. Ein wesentlicher Aspekt sozialer Innovationen besteht in der Tatsache, dass sie zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beitragen und als Verbesserungen gegenüber dem bisherigen verstanden werden“
(Elsen 2014, 232).

Als Verbesserungsansatz kommen soziale Innovationen also genau dort zum Tragen, wo derzeitige gesellschaftliche Praktiken und Lösungsmodelle als unzureichend angesehen werden, oder wo es konkrete Bedarfe gibt, denen nicht Rechnung getragen wird. Solche Problemstellungen ergeben sich im gesellschaftlichen Alltag natürlich laufend, gesellschaftliche Krisen wie Covid-19 tragen jedoch zusätzlich dazu bei, diese aus dem Verborgenen an die Oberfläche zu bringen. Konkrete Kritikpunkte waren z. B. eine zu große Abhängigkeit vom globalisierten Wirtschaftssystem, die Forderung nach einer Stärkung von lokalen Angeboten und Versorgungsketten, aber auch familienpolitische Ansätze, wie das Problem der nach wie vor Großteils auf

den Frauen lastenden *Care*-Arbeit. Ein weiterer großer Diskussionspunkt war die Digitalisierung der Arbeitswelt: Die nötige Technologie steht schon seit Jahren zur Verfügung, wirklich genutzt wurden neue, örtlich flexible Arbeitsformen aber erst, sobald Covid-19 die vorherrschende Präsenzpflcht zumindest zeitweise unmöglich machte.

Während diese Entwicklung auch Gefahren birgt (Stichwort *right to disconnect* und potentielle Gefahren ständiger Erreichbarkeit), bietet sie auch viele Chancen: Eine flexible und bedürfnisorientierte Einteilung von Arbeitszeiten, berufliche Chancen auch für Mitarbeiter/-innen, die aufgrund anderer Verpflichtungen (z.B. Pflege) eben nicht immer präsent sein können, sowie eine Aufwertung ländlicher Gebiete als Lebensraum und eine Entlastung der städtischen Ballungszentren. Vom ökologischen Standpunkt her sind ein vermehrtes Hinterfragen der Notwendigkeit von Dienstreisen und Einschränkungen im Pendelverkehr positiv zu werten. Soziale Bewegungen wie Fridays for Future haben hier mit Sicherheit bereits bewusstseinsbildende Vorarbeit geleistet, eine wirklich gesamtgesellschaftliche Verhaltensänderung trat aber erst in der Krise ein. Kurzum, viele Ideen, die vorher als nicht umsetzbare Sozialromantik gebrandmarkt wurden, lagen plötzlich sehr wohl im Bereich des Möglichen.

Die Corona-Krise fungiert also als beschleunigende Kraft von Innovationsprozessen. Doch die dahinterstehende Kritik an gesellschaftlichen Entwicklungen wird bereits länger geäußert. Das heutige, auf ständigem wirtschaftlichem Wachstum basierende Modell erweist sich als nicht nachhaltig, das Versprechen des ständig wachsenden Wohlstands für alle als nicht haltbar. Wir befinden uns, nach Corona mehr denn je, in der „Postwachstumsgesellschaft“ (Seidl/Zahrnt 2010), ein ständiges „höher, schneller, weiter“ ist nicht mehr machbar. Soziale Innovationen müssen diesen Grenzen des Wachstums Rechnung tragen; sie beschäftigen sich daher mit einem geringeren und effektiveren Ressourcenverbrauch, mit der Wiederverwendung von Ressourcen, einer Rückkehr zu kleineren Maßstäben bei organisatorischen Einheiten, Re-Lokalisierung und der Adaption sozialer und ökologischer Effekte wirtschaftlicher und technologischer Entwicklungen (Elsen 2014, 234).

Im von Amartya Sen (2000) und Martha Nussbaum (1999) vertretenen *Capability Approach* wird daher, wie der Name schon vermuten lässt, auf Fähigkeiten und Voraussetzungen für die individuellen Entwicklungschancen von Menschen gesetzt. Zentral ist die Frage, welche Rahmenbedingungen ein „gutes Leben“ ermöglichen. Hier wird klar, dass soziale, ökonomische und ökologische Aspekte verknüpft wirken, und dass man einen Bereich nicht ohne den anderen betrachten bzw. auch nachhaltig verändern kann. In einer weltweiten Gesundheitskrise soll daher auch erwähnt

werden, dass Gesundheit eben nicht nur die Abwesenheit von Krankheit, sondern ein Zustand „of complete physical, social and mental well-being“ (WHO 2020) ist, und dass sich insbesondere soziales und geistiges Wohlbefinden eben auch in großem Maße aus den jeweiligen Lebensumständen speisen. Ein ganzheitlicher Ansatz ist daher auch für ein Herangehen an Probleme moderner Gesellschaften dringend nötig.

Bereits 1993 stellte Ulrich Beck solche Überlegungen zu einem vernetzten und umfassenden Blick auf gesellschaftliche Prozesse an: Sein Konzept der reflexiven Modernisierung denkt Modernisierung als „Spezialisierung auf den Zusammenhang“ (Beck 1993, 189). Da die moderne Welt so globalisiert und miteinander verbunden ist, kann es keine internationalen Entwicklungen mehr geben, die sich nicht auf das Leben des Einzelnen auswirken würden – man vergleiche dazu z. B. den Beginn der Corona-Pandemie, als es in Europa zwar noch keine Fälle gab, aber Lieferengpässe aus China schon bestimmte Produktionsketten beeinträchtigten. Als Gegenentwurf sieht Beck einen Wandel in Politik und Gesellschaft, der unter anderem eine Re-Lokalisierung der Ökonomie sowie die Förderung von Selbstorganisation der Bürger/-innen beinhaltet.

Habermas (1981) weist besonders auf die Funktion einer kommunikativ strukturierten und von Solidarität geprägten Lebenswelt als zentrales Element für die Möglichkeit zur Selbstinitiative der Bürger/-innen hin. Diese stärkt die eigene Akteursqualität und macht einige der unter anderen von Ulrich Beck propagierten Veränderungen (Re-Lokalisierung, Selbstorganisation) überhaupt erst möglich. Eine soziale Innovation, die daraus entstanden ist, sind die Gemeinwesenökonomien. Diese sind nicht rein auf Profit ausgelegt, sondern möchten nachhaltig arbeiten und auch einen Mehrwert für die daran beteiligten Menschen schaffen: „[...] Wirtschaften [ist] von den Bedürfnissen der Menschen, des Gemeinwesens und den Erfordernissen der Biosphäre aus zu denken“ (Elsen 2014, 246). Eine Möglichkeit sind z. B. Genossenschaften, deren überwiegend lokaler und regionaler Aktionsradius sie für Ansätze nachhaltiger Entwicklung sehr interessant macht (Elsen 2014, 250). Genossenschaftliche Organisationsformen finden sich dabei im landwirtschaftlichen und sozialen Bereich, aber auch vermehrt zum Thema Wohnen, zum selbstbestimmten Leben im Alter, und im Bereich der Energieversorgung. Sie ermöglichen zivilgesellschaftliche Mitbestimmung, Gestaltung von lokalen Lebensräumen und auch eine selbstverwaltete Entscheidung über die erzielten Gewinne, die dann wiederum in gemeinwohlorientierte Projekte investiert werden können. Ideen und Vorschläge sind also im Bereich sozialer Innovation in vielfältiger Weise vorhanden – eine Umsetzung scheitert aber häufig an gegebenen Interessenkonstellationen. Die Covid-

19-Pandemie hat uns vor Augen geführt, dass das Paradigma des unbegrenzten Wachstums nicht unumstößlich ist. Abseits aller „Krise als Chance“-Diskurse, die häufig die großen Probleme in der Lebensrealität der Menschen verkennen, besteht hier nun ein vorher nicht vorhandenes Bewusstsein, welches man für positive Veränderungen nutzen kann.

3. Innovation, Transformation und Empowerment

“To allow the market mechanism to be sole director of the fate of human beings and their natural environment indeed, even of the amount and use of purchasing power, would result in the demolition of society. For the alleged commodity ‘labor power’ cannot be shoved about, used indiscriminately, or even left unused, without affecting also the human individual who appears to be the bearer of this particular commodity”
(Polanyi 2006, 76).

In seinem sehr einflussreichen Werk „The Great Transformation“ beschreibt der Wirtschaftshistoriker Karl Polanyi den Übergang von vormodernen gesellschaftlichen Organisationsformen zum marktwirtschaftlichen Modell. Polanyi zeigt dabei auf, dass die *Embeddedness*, also die Einbettung wirtschaftlichen Handelns in soziale Prozesse, immer weiter zurückgedrängt wurde. Er fordert, diese Entwicklung umzukehren, da auch in marktwirtschaftlichen Prozessen die Ressourcen Natur und Mensch und deren gesellschaftliche Einbettung im Vordergrund stehen müssen.

Geschrieben im Jahr 1944, unmittelbar nach dem Aufstieg von Faschismus und Nationalsozialismus und deren verheerenden Auswirkungen auf Europa und die Welt, vertritt „The Great Transformation“ die These, dass totalitäre Ideologien ihre Ursache in einer nicht funktionierenden Marktwirtschaft haben. Polanyi plädiert daher für eine Umorientierung hin zu einer nicht rein profitorientierten Ökonomie, die die Bedürfnisse ihrer Ressourcen (Natur, Arbeitskräfte) ernst nimmt und sie so erhält:

“After a century of blind ‘improvement’ man is restoring his ‘habitation’. If industrialism is not to extinguish the race, it must be subordinated to the requirements of man’s nature. The true criticism of market society is not that it was based on economics – in a sense, every and any society must be based on it – but that its economy was based on self-interest”
(Polanyi 2006, 257).

Polanyis Kritik ist weiterhin aktuell und könnte genauso gut heute geäußert worden sein. Die Fridays for Future-Bewegung tritt bereits seit einigen Jahren weltweit für einen nachhaltigeren Umgang mit unserer Umwelt und einen entschlosseneren Kampf gegen den Klimawandel ein. Die Corona-Krise bewog die Menschen zusätzlich zu Überlegungen, dass es ein ständiges „höher, schneller, weiter“ im Kontext eines begrenzten Globus nicht gibt, zu einer veränderten Sichtweise auf ein mögliches Ende des Wachstums nicht nur als Krise, sondern auch als Chance für eine schon lange fällige nachhaltige gesellschaftliche Veränderung. Vom „höher, schneller, weiter“ also hin zu einem *lentius, profundius, suavius*, also „langsamer, tiefer, sanfter“, im Sinne Alexander Langers. Dieser beschrieb bereits im Rahmen der To-blacher Gespräche 1994 mögliche Schritte für diesen Wandel: Regional-basiertes Wirtschaften, das den Stakeholder/-innen Mitsprache und Kontrolle erlaubt; ein ökologisch orientiertes Tarif- und Steuersystem und eine „Umweltverträglichkeitsprüfung“ im weiteren Sinne, die auch die langzeitigen sozialen, kulturellen und ökologischen Folgen jedes Projektes abwägen muss, und „nicht ohne soziale Mitbeteiligung der Betroffenen“ (Langer 1994) geschehen darf.

In den *Sustainable Development Goals* der UN sind diese Forderungen zumindest teilweise umgesetzt worden. Der Wandel in Richtung nachhaltiger Entwicklung geht mit der Einbindung der Bevölkerung einher, die als zentraler Partner gesehen wird, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Zu den 17 *Sustainable Development Goals* zählen unter anderem *Good Health and Well-Being*, *Quality Education*, *Gender Equality*, *Clean Water and Sanitation*, *Decent Work*, *Climate Action*, und *Reduced Inequalities* – eine große Bandbreite, die zeigt, dass alle Gesellschaftsbereiche eingebunden werden müssen, und dass nicht nur ökologische sondern auch soziale Themen eine Rolle für Nachhaltigkeit spielen (UN 2020). Als erstes internationales Entwicklungspolitisches Dokument wurde die „2030 Agenda for Sustainable Development“ auch partizipativ und unter der Einbindung internationaler Stakeholder/-innen erarbeitet. Ein solcher Ansatz gibt allen Beteiligten die Möglichkeit, nicht nur Empfänger/-in zu bleiben, sondern aktive soziale Akteur/-innen mit eigenen Werten, Prioritäten und Strategien für Veränderungen zu werden (Clark et al. 2019, 392). „Die ökologische Wende wird sich nur durchsetzen, wenn sie auch sozial wünschbar erscheint“ (Langer 1994). Dies unterstreicht nochmals die zwingende Verknüpfung von Bestrebungen für Umweltschutz und Nachhaltigkeit mit Veränderungen auf der sozialen Ebene. Ein zentrales Element ist hierbei Partizipation, also das aktive Mitgestalten einer ebensolchen Veränderung durch Bürger/-innen, die dazu „befähigt“, also *empowered* im wortwörtlichen Sinne, aber auch in einem adäquaten Verständnis demokratischer Teilhabe berechtigt, also *entitled* werden.

Das Cambridge English Dictionary definiert Empowerment als „the process of gaining freedom and power to do what you want or to control what happens to you“ und als „the process of giving a group of people more freedom or rights“ (Cambridge Dictionary 2020) – es gibt also sowohl einen aktiven als auch einen passiven Aspekt. Man muss die Rahmenbedingungen schaffen, und solche Freiheiten und Rechte müssen politisch gewollt sein – ob sie auch genutzt werden oder nicht, obliegt dann den partizipierenden Bürger/-innen selbst. „Social innovation differs from general processes of social change in that relevant stakeholders must stand behind it, actively asserting and implementing its novel qualities, without any guarantee of its success“ (Schubert 2018, 380) – die involvierten Stakeholder/-innen und deren Vertrauen in transformative Ideen sind also die treibende Kraft hinter sozialen Innovationsprozessen. Zu bedenken gilt jedoch, dass die durch soziale Ungleichheit konstruierten gesellschaftlichen Demarkationslinien Teilhabe benachteiligter Gruppen zu einer Aufgabe von politischer Bildung und aktiver Förderung machen. Die Förderung von Selbsthilfe und Selbstorganisation durch Methoden des *Community Development* spielen in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle. Ohne den schon zitierten *Entrepreneurial Spirit* können Innovationen nicht stattfinden und nicht erfolgreich sein. Politische Akteur/-innen können Rahmenbedingungen schaffen, das Zusammenfinden von interessierten und engagierten Personen muss aber *bottom-up* passieren. Soziale und technologische Innovation stehen dabei in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinander (Schubert 2018, 377). Technischer Fortschritt bedingt Antworten auf dadurch verursachte Probleme und Herausforderungen, kann aber andererseits auch für Empowerment und einen erweiterten Handlungsspielraum genutzt werden.

In der Corona-Krise ist das durch die Pandemie erzwungene Fortschreiten von Digitalisierung ein Paradebeispiel für eine solche Wechselwirkung: Die technischen Möglichkeiten für Videokonferenzen und Homeoffice bestehen schon seit Jahren, waren jedoch bisher von einer präsenzorientierten Arbeitskultur nicht gewünscht. Nun werden diese ausgiebig genutzt und bieten damit ihrerseits Innovationspotential, z. B. eine klimaförderliche Reduktion von Dienstreisen, die sich wohl auch nach Corona fortsetzen wird. Konferenzformate können ressourcenschonender und somit egalitärer zugänglich gemacht werden. Ähnliches gilt für Universitäten, die per Fernlehre und insbesondere mit asynchronen – also auch zeitversetzt abrufbaren – Bildungsangeboten auch arbeitenden Studierenden, Familienvätern- und Müttern und Studierenden mit Behinderungen oder chronischen Krankheiten ein Studium vielleicht überhaupt erst ermöglichen. In diesem Zusammenhang zeigt sich auch deutlich die Notwendigkeit, die Teilhabemöglichkeiten benachteiligter Gruppen

durch neuartige Ansätze zu fördern, die den Anschluss an die neuen Möglichkeiten bieten könnten.

Die Herausforderungen, die eine Pandemie mit sich bringt, sind also international und global, während partizipativ gestaltete Ansätze meist lokale Lösungen darstellen. Dies ist allerdings kein Widerspruch, wie Clark, Biggeri und Frediani (2019, 393–394) feststellen:

“If participatory debates on global issues are going to continue to capture the imagination of more and more people from around the world, the local arena will increasingly become the space in which real and tangible change is enacted. Such change, however, is only likely to succeed in cases where it is endorsed locally and cultivated through endogenous processes. [...] This means that the local – or territorial – level should be regarded as the appropriate place for pursuing sustainable human development [...] It also means that development must be conceived of, and facilitated through, genuinely participatory processes”.

Ökosoziale Veränderungsprozesse müssen also lokal ausgerichtet sein, und sich somit auf einer Ebene abspielen, auf der Transparenz und Nachvollziehbarkeit gegeben sind. Sie müssen zudem partizipativ sein, und die Fähigkeiten, Bedürfnisse (nach *Sens capabilities*) und Wünsche der beteiligten Personen berücksichtigen. Empowerment passiert daher lokal, partizipativ und *bottom-up* – ein auch in der Corona-Krise viel propagierter Ansatz. Es trägt zum Übernehmen einer aktiveren Rolle bei und vermittelt eine verstärkte Wahrnehmung von eigener Kompetenz, Selbstbestimmung, Bedeutung und Einfluss, was wiederum zu mehr Engagement auch im Sinne einer sozialen Entrepreneurship führt (Henao-Zapata/Peiró 2018, 192). Dies verdeutlicht den Zusammenhang von Innovation und Empowerment; aus Empowerment entstehen Innovationen, die wiederum das Gefühl einer Befähigung verstärken und so weitere Innovationen und Entrepreneurship in vernetzten Gesellschaften ermöglichen. Aus innovativen Ansätzen entstehen demnach auch verstärkt neue Formen der Selbst-Organisation, die von Partizipation und Lokal-Orientierung geleitet werden. Dies bedingt eine unmittelbarere Verbundenheit mit dem Territorium, die sich auch in einem nachhaltigeren, ökologischeren Wirtschaften und in einem gesünderen Arbeitsumfeld niederschlägt (Bernhard et al. 2020, 6). Im nächsten Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, welche Innovationen sich in der Covid-19-Pandemie beobachten lassen und wie mögliche Zukunftsszenarien in einem Post-Covid-Kontext aussehen könnten.

4. Zukunftsszenarien – Wohin nach der Krise?

Der derzeitige öffentliche Diskurs postuliert „Krise als Chance“ – dies ist einerseits einem gewissen Zweckoptimismus geschuldet, der teilweise leider auch ein Herunterspielen der enormen negativen Konsequenzen der Covid-19-Pandemie auf bestimmte Sektoren (insbesondere z. B. auf Kulturschaffende) mit sich bringt. Andererseits stößt die Krisensituation, gespeist auch von schon vorher geführten Diskussionen z. B. im Rahmen der Fridays for Future-Bewegung, ein wirkliches Nachdenken darüber an, ob ein „weiter so“ möglich, vertretbar oder überhaupt gewünscht ist. Beispiele für Innovationsformen lassen sich auch in Südtirol auf lokaler Ebene finden. So bieten Restaurants nun vermehrt Lieferservices an, und auch landwirtschaftliche Betriebe nutzen zunehmend das Internet, um ihre lokalen Produkte zu vertreiben. Smart Working zeigt, dass viele Bürojobs mit einem PC und einer Internetverbindung von fast überall aus erledigt werden können. Die italienische Tageszeitung „La Repubblica“ sprach in diesem Zusammenhang schon von einer Möglichkeit für die Aufwertung ländlicher Gegenden vor allem im Süden des Landes, die durch digitale Arbeitsmöglichkeiten nun auch wieder eine lebenswertere Alternative zu den großen Ballungszentren bilden können – das sogenannte *South Working*. Ungefähr 100.000 Menschen, die für norditalienische Firmen arbeiten, sollen so bereits in den südlichen *Mezzogiorno*, der seit Jahrzehnten unter Abwanderung leidet, zurückgekehrt sein. Wenn man es schafft, nachhaltige Modelle für Smart Working zu entwickeln, könnte dies dem Brain-Drain und der Entvölkerung Südtaliens entgegenwirken (vgl. Amato 2020). Auch für Südtirol sind digitalisierte Arbeitsformen eine Chance, vor allem hochqualifizierte junge Menschen im Land zu halten bzw. diese nach ihrem Studium im Ausland wieder zurückzuholen – laut WIFO (2019) verlassen jährlich 1.700 Personen das kleine Land, von denen 70 Prozent akademisch gebildet sind. „Der Wegzug hat dabei in erster Linie arbeitsbedingte Gründe, da Karrieremöglichkeiten, ausbildungsadäquate Arbeitsplätze und attraktive Löhne in Südtirol vermisst werden“ (WIFO 2019). In einer digitalisierten Arbeitswelt mit Smart Working als Normalarbeitsform, wie sie sicher für viele hochqualifizierte Berufe möglich ist, könnten junge gut ausgebildete Südtiroler/-innen ihre Karrierepläne auch in Südtirol verfolgen. Sie wären dann als Ressource und Zukunftspotential vor Ort, und könnten ihre erworbenen Fähigkeiten konkret einsetzen und sich an der Entwicklung des Landes beteiligen. Möglichkeiten für Kooperation und Austausch bieten z. B. *Co-Working Spaces*, die nun auch in ländlichen Gegenden vermehrt entstehen. Ein solches Beispiel ist der kürzlich entstandene *Co-Working Space* in der BASIS Venosta Vinschgau. Ziel des Vereins ist

„unter den Aspekten der Aufwertung von Peripherien und aufgelassener Areale sowie der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit im interkulturellen, transnationalen und intergenerationellen Austausch von Ideen, Wissen, Praktiken, Modellen und Methoden folgende Bereiche [zu] unterstützen und entwickeln: unternehmerische Tätigkeiten, Kreislaufwirtschaft und Sharing Economy, Kunst und Kultur, Region und lokale Identitäten, Forschung, Innovation und neue Technologien“
(BASIS Venosta Vinschgau 2020).

Die flexible Arbeitsmodalität, verbunden mit *Co-Working Spaces* als Treffpunkten, könnte gerade für die Südtiroler Peripherie zukunftsweisend sein und eine Aufwertung dieser Gegenden bedeuten. Der Zeitgewinn durch Wegfallen des Pendelns, in Südtirol insbesondere ins lokale Ballungszentrum Bozen, schafft täglichen zeitlichen Raum, der zum persönlichen Ausgleich, für die Familie, aber auch für soziales oder politisches Engagement genutzt werden kann.

Auch auf politischer Ebene sind erste Auswirkungen der Krise auf Innovation und Empowerment als vermehrte zivilgesellschaftliche Beteiligung zu spüren. So wurde 2020 der „Zukunftspakt Südtirol“ von einem diversen Netzwerk an Aktivist/-innen, Wissenschaftler/-innen, Unternehmer/-innen usw. ins Leben gerufen. Zentrale Forderung ist ein Nachhaltigkeitsplan für Südtirol, der unter anderem die Schaffung einer regionalen Kreislaufwirtschaft, die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, die Entwicklung eines nachhaltigen Nahverkehrs, die Ermöglichung aktiver Teilhabe an Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen auf allen Ebenen, die Stärkung von Bildung, Kultur und Wissenschaft, und die Erreichung der Klimaneutralität bis 2035 enthalten soll. Der Zukunftspakt wurde bereits von 1.500 Personen unterzeichnet (Zukunftspakt 2020). Zudem haben sich mit dem Netzwerk für Nachhaltigkeit Südtirol (2020), das die Verbreitung der UN *Sustainable Development Goals* in Südtirol vorantreiben will, und den Scientists for Future Südtirol (2020) zwei weitere Netzwerke gebildet, die durch partizipative Modelle Empowerment der Bürger/-innen und soziale Innovationen fördern möchten.

Da wir uns inmitten der Transformationsphase befinden, ist es für eine fundierte Evaluation der Auswirkungen der Krise auf Arbeits- und Gesellschaftsstruktur, und insbesondere für die Nachhaltigkeit dieser Veränderungen, noch etwas früh. Ein Blick in die Zukunft und eine vorausschauende Herangehensweise lohnen sich aber trotzdem, insbesondere auf dem Gebiet einer Post-Krisengesellschaft, die für die meisten nach Ende des Zweiten Weltkriegs geborenen Personen die erste Instanz von Wiederaufbau und persönlichem Resilienzverhalten darstellt. Ein Team des

Center for Advanced Studies der Eurac Research hat, in Zusammenarbeit mit Mitarbeiter/-innen anderer Eurac Research Institute und internationalen Wissenschaftler/-innen, vier mögliche Zukunftsszenarien nach der Covid-19-Pandemie erarbeitet. Sie zeigen die Entwicklungen und Wege, die sich für Südtirol anbieten könnten, und beschreiben die Ausrichtung und Prioritäten des Landes im Jahr 2030. Für dieses Paper sind vor allem Szenario II und Szenario IV spannend, die von einer Kultur der Zusammenarbeit hin zur globalen Solidarität ausgehen. In Szenario II sind die vorhergesehenen Transformationen und Innovationen globaler und weitreichender, während in Szenario IV vor allem von ökologischer und technischer Entwicklung als Treibern von Innovation und Transformation ausgegangen wird. Als Rahmenrichtlinien für die Studie dienten die oben bereits erwähnten *Sustainable Development Goals* (SDGs) der UN, sowie der „Green Deal“ der EU.

Das Szenario II postuliert eine „Welt des Neo-Kosmopolitismus“ und steht unter dem Motto „Denke global, handle lokal“. Diese Zukunftsvision geht von einem nachhaltigen und radikalen sozial-ökologischen Umbau aus. Regionale Kreisläufe werden gestärkt, sozial faire und ökologisch nachhaltige Wertschöpfungsprozesse sind zentral. Eine stark vorangetriebene Umverteilungspolitik führt zu mehr Chancengleichheit, finanziert wird dies durch die Einschränkung privater Eigentumsrechte, die vor allem große Konzerne und sehr vermögende Privatpersonen trifft. Der globale Austausch von Ideen findet vor allem durch digitale Technologien statt. Mittels eines sprach- und generationenübergreifenden Zukunftsvertrages wird auf eine sozial und ökologisch verträgliche Neuausrichtung in allen Bereichen hingearbeitet, neue Arbeitszeitmodelle haben sich durchgesetzt und das Ehrenamt und die Vereinskultur gestärkt. Die Definition der WHO von Gesundheit als ganzheitliches physisches, seelisches und soziales Wohlbefinden hat in Südtirol Einzug gehalten, und der Gesundheitsbereich wird verstärkt der Marktlogik entzogen. In der Politik werden neue Modelle der Entscheidungsfindung (Bürger/-innenräte, zivilgesellschaftliche Mitgestaltung, Kooperation mit Wissenschaftler/-innen) praktiziert. In der Umsetzung der UN SDGs kann Südtirol insbesondere bei verantwortungsvoller Produktion und bei der Umsetzung einer inklusiven und nachhaltigen Stadtgestaltung punkten. Auch die partizipative Entscheidungsfindung und die Verringerung von Ungleichheiten werden umgesetzt, im technologischen und wirtschaftlichen Bereich gibt es aber Defizite (Habicher et al. 2020, 44–48).

Im Szenario IV wird eine „Welt der grünen Innovationen“ vorgestellt; der Slogan ist „Es gibt für alles eine (technologische) Lösung“. Auch hier ist die globale Solidarität hoch, die Menschen in Südtirol fühlen sich weltweit vernetzt. Anstatt der radikalen ökosozialen Transformation gibt es aber punktuelle Veränderungen und

Reformen, die vor allem auf technologische Innovationen als Antwort auf gesellschaftliche Herausforderungen setzen. Man ist davon überzeugt, dass Wirtschaftswachstum und Nachhaltigkeit als „Grünes Wachstum“ miteinander vereinbar sind. Südtirol setzt dafür auf beachtliche Innovationen in Forschung, Innovation, Bildung, Kultur und Kunst, umgesetzt durch ein internationales Bildungs- und Forschungsnetzwerk und vermehrte Angebote für „Lebenslanges Lernen“. Alle Lebensbereiche setzen stark auf Digitalisierung, was zu einer regen Start-Up Kultur und einer vermehrten Ansiedelung nachhaltiger arbeitender Unternehmen in Südtirol beiträgt. Die Politik zeichnet sich durch ein starkes Gemeinschaftsgefühl und den Wunsch nach transnationaler Kooperation aus, Südtirol propagiert ein solidarisches Europa der Vielfalt. Bürger/-innen werden vermehrt mittels digitaler Formate in Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden. Durch das Grundrecht auf einen Glasfaseranschluss werden digitales Arbeiten und Homeoffice zu einer Möglichkeit für den Großteil der Bevölkerung, das Leben in ländlichen Gemeinden wird dadurch gefördert. E-Learning wird vermehrt eingesetzt, auch Kulturangebote finden zunehmend im digitalen Raum statt. Bei den SGD's sind vor allem im Bildungsbereich und in der technischen Innovation Erfolge zu verzeichnen, ein wirklich ressourcenschonender Umgang mit der Natur wurde aber noch nicht implementiert. Auch im sozialen Bereich führen wenig Umverteilung und weiterhin bestehende klassische Geschlechterrollen zur Fortführung sozialer Ungleichheit und des *Gender Pay Gap* (Habicher et al. 2020, 61–70).

Ohne die Kristallkugel bedienen zu wollen, wird die Entwicklung wohl zwischen den beiden Szenarien liegen. Man kann technologische Innovation nicht ohne soziale Innovation denken, da diese unweigerlich durch die Ressource Mensch als zentralen Faktor miteinander verknüpft sind. Im Sinne einer *Embeddedness* müssen also die unterschiedlichen Teilnehmer/-innen Technologie, Arbeitende, Wirtschaft und Umwelt miteinander in Einklang gebracht und vielleicht auch an ihre gegenseitige Abhängigkeit voneinander erinnert werden. Der technologische Fortschritt bietet viele Möglichkeiten, von denen auch eine Neuausrichtung der Wirtschaft in Richtung Nachhaltigkeit profitieren könnte. Um die soziale Komponente zu stützen, muss diese Nachhaltigkeit aber nicht nur umwelt-, sondern auch sozialverträglich sein. Wichtig ist, dass die involvierten Personen sich nicht als passive Außenstehende, denen Entwicklungen eher nur „passieren“, sondern als aktive und im Sinne eines Empowerments auch zur Diskussion und Entscheidungsfindung „befähigte“ Stakeholder/-innen eingeladen fühlen. Soziale Innovation und gesellschaftliche und technologische Transformation müssen also Hand in Hand gehen, um Entrepreneurship jedes/jeder Einzelnen zu ermöglichen, und eine gemeinwohlorientierte gesell-

schafts- und umweltpolitische Entwicklung sicher zu stellen. Technologien sind als Kommunikations- und Umsetzungsmittel zentral, als Treiber von Innovation und Transformation müssen aber die Bürger/-innen selbst fungieren – darin liegt der Grundgedanke von Empowerment.

Bürgerschaftliches Engagement ist auch in Südtirol bisher die treibende Kraft hinter Bewegungen zur sozialen Innovation. Auf politischer Ebene lassen sich, insbesondere in der Corona-Krise, abgesehen von neuen flexibilisierten Arbeitsmodellen bisher wenig Ansätze feststellen. Ein Beispiel für soziale Innovation im Rahmen eines der mächtigen Verbände ist das Interesse des Bauernbundes bzw. vor allem der Bäuerinnen an sozialer Landwirtschaft als enge Vernetzung zwischen Sozial- und Agrarbereich und als Mittel zur Aufwertung insbesondere peripherer Lebensräume. Im Bereich Natur verfügt soziale Innovation allgemein in Südtirol über die breiteste Basis, und dürfte dort auch am konsensfähigsten sein. Anders sieht es z. B. mit innovativen Familien- und Betreuungsmodellen aus: So sind Väter, die in größerem Umfang Elternzeit in Anspruch nehmen, immer noch eine Ausnahme. Auch mit frühkindlichen Bildungseinrichtungen (0–3 Jahre), die sowohl die Teilnahme am Erwerbsleben der Eltern (in den allermeisten Fällen der Mütter) sichern als auch soziale Ungleichheiten ausgleichen, hat sich Südtirol im Vergleich mit anderen europäischen Ländern erst sehr spät befasst. Wirklich mutige Lösungen (z. B. verpflichtende Vätermonate) als Innovationstreiber sind bisher leider nicht umgesetzt worden, die Familien- und Sozialpolitik reagiert mehr auf längst bestehende gesellschaftliche Veränderungen, als dass sie innovativ agiert. Innovative Maßnahmen kommen einmal mehr aus der Bevölkerung selbst, z. B. die Sozialgenossenschaft „Mit Bäuerinnen wachsen – leben – lernen“, die eine Tagesbetreuung für Kleinkinder und Senior/-innen auf dem Bauernhof anbietet; in Zukunft sollen auch Menschen mit Beeinträchtigung das Angebot wahrnehmen können. Auch der Handel und das Gastgewerbe haben mit Innovationen auf Corona reagiert, und vermehrt Online-Angebote bzw. Lieferdienste eingerichtet. Ein Beispiel wäre die Carnerie am Jörgnerhof in Pfatsch, wo man online regionales Bio-Fleisch beziehen und sich dieses liefern lassen kann, aber auch die Lieferservices vieler Restaurants, die sich nun auch in peripheren Gebieten etabliert haben. Die genannten Beispiele zeigen, dass Innovation von unten kommt und meist von engagierten Bürger/-innen betrieben wird; politischen Akteur/-innen kommt dabei wenn überhaupt nur eine marginale Rolle zu bzw. sie kommen erst nach dem eigentlichen Innovationsprozess ins Spiel (wie jetzt z. B. bei den sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen über Kollektivverträge, die neue Arbeitsmodelle institutionalisieren sollen). Ein aktiveres Engagement, vor allem bei der Schaffung der Rahmenbedingungen (Finanzierungsmöglichkeiten usw.)

für Konzepte sozialer Innovation wäre wünschenswert – wiederum im Sinne einer Befähigung, eines Empowerment der Bürger/-innen und ihrer in durchaus beträchtlichem Ausmaß vorhandenen innovativen Potenziale.

5. Schlussfolgerungen

Durch die Covid-19-Pandemie und die daraus hervorgehenden gesellschaftlichen Veränderungsprozesse hat in verschiedenen Lebensbereichen ein Umdenken stattgefunden. Es kam zu einer Hinterfragung von als gegeben hingenommenen Arbeits- und Wirtschaftsmodellen, Überlegungen hinsichtlich der zukünftigen Gestaltung unserer Gesellschaft in all ihren miteinander verknüpften Aspekten rückten in den Vordergrund.

Soziale Innovation und Empowerment sind zentrale Ideen in diesem Transformationsprozess. Sie verlassen die Sichtweise auf Menschen, Natur, Arbeit und Wirtschaft als voneinander getrennte Bereiche, deren Interessen häufig sogar in Konkurrenz zueinanderstehen, sondern plädieren für einen Ansatz einer *Embeddedness*, einer tiefgreifenden Vernetzung, die eine getrennte Sichtweise unmöglich macht. Veränderungen lassen sich dabei in allen Bereichen beobachten: Von der digitalisierten Arbeitswelt mit Homeoffice und Smart Working und einer vermehrten internationalen Zusammenarbeit durch neue Technologien über regionale und nachhaltige Wirtschaftskreisläufe bis hin zu Ideen im Tourismus, die für einen sanfteren Umgang mit der Ressource Natur als Lebensraum plädieren. Soziale und technische Innovationen müssen dabei miteinander verbunden werden, wie das in der Praxis bereits häufig der Fall ist: Der regionale Betrieb kann durch seine Internetpräsenz auf sich aufmerksam machen, und im Lockdown z. B. über lokalen Online-Handel weiterhin für Einkünfte sorgen. Die Zonen in der Peripherie werden durch Smart Working als Lebensraum wieder attraktiver, was der Entvölkerung entgegenwirkt – möglich ist dies aber nur mit einem Ausbau von schnellem Internet als Arbeitsvoraussetzung. Die Wirtschaft schafft Arbeitsplätze für die Umsetzung neuer, nachhaltiger Technologien, dafür muss man aber wiederum die nötigen qualifizierten Arbeitskräfte ins Land (zurück)holen. Darüber hinaus braucht es Entlastungsstrukturen für Familien, insbesondere aber für Frauen, welche durch die Verlagerung von Arbeit und Schulbildung in ihre eigenen vier Wände besonders belastet sind. Zudem besteht die Gefahr, dass das *right to disconnect*, also das Recht, auch einmal offline zu sein, durch die Flexibilisierung der Arbeitszeiten gefährdet und eine ständige Erreichbarkeit vermehrt eingefordert wird – diese ist insbesondere für Familien nicht

zu leisten, und kann auch bei Arbeitnehmer/-innen ohne Kinder zu psychischen Belastungssituationen führen. Die neuen Realitäten in der Arbeitswelt, die 2020 aufgrund der prekären Infektionslage sehr schnell umgesetzt werden mussten, müssen jetzt mit einer kollektivvertraglichen Basis versehen werden, die gerade hinsichtlich der Arbeitszeiten Flexibilität und Arbeitnehmer/-innenschutz zusammenführen muss. Technologischer Fortschritt muss also mit gesellschaftlicher Innovation verknüpft werden. Zentral für die soziale Innovation ist, dass dabei auch die Bedürfnisse unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen gewahrt bleiben und mit dem Innovationsgedanken auch eine Gemeinwohlorientierung einhergeht.

Innovationen leben von Ideen, von Menschen, die sich für etwas begeistern und für etwas einsetzen möchten. Daher ist Empowerment ein zentraler Faktor: Ohne Schritte aus der Passivität hin zur aktiven Gestaltung ist keine Innovation möglich. Man muss Menschen also einerseits die Möglichkeit geben, und die Rahmenbedingungen schaffen, um innovative Prozesse zu unterstützen; andererseits muss eine veränderte Wahrnehmung der eigenen Rolle und der Wunsch nach Partizipation aber von den Bürger/-innen selbst kommen, um nachhaltig zu sein. Soziale Innovation und ihr transformativer Charakter leben von einer engagierten Zivilgesellschaft, die bereit ist, mitzuarbeiten und Verantwortung zu übernehmen, im Gegenzug dazu aber auch die dafür notwendigen Freiräume und Unterstützungsstrukturen erhält. Es braucht also nicht nur den *Entrepreneurial Spirit* des/der Einzelnen, sondern auch ein politisches Gesamtkonzept, damit die aus der Krise resultierenden Veränderungen zu nachhaltigen Entwicklungen, Innovationen und Empowerment führen können. Man könnte also von einem *Social Innovation Mainstreaming* sprechen, um Alexander Langers Ansatz der „Umweltverträglichkeitsprüfung“ für soziale Auswirkungen in den Duktus des Jahres 2020 zu übertragen – Innovationspotentiale und gesellschaftliche Auswirkungen müssen in allen politischen Entscheidungen mitgedacht werden, wenn der „Krise als Chance“-Gedanke nicht nur eine inhaltsleere Phrase bleiben soll.

Literaturverzeichnis

- Amato, Rosaria (2020), South Working, in 100mila tornati nel Mezzogiorno, in: La Repubblica, 17.11.2020, www.repubblica.it/economia/2020/11/17/news/svimez-274573564/ (22.11.2020)
- BASIS Venosta Vinschgau (2020), Verein, <https://basis.space/> (21.11.2020)
- Beck, Ulrich (1993), Die Erfindung des Politischen, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Bernhard, Armin/Elsen, Susanne/Nicli, Sara (2020), Öko-soziale Landwirtschaft. Ein Ansatz gesellschaftlicher Transformation und nachhaltiger Entwicklung, in: Elsen, Susanne/Angeli, Sergio/Bernhard, Armin/Nicli, Sara (Hg.), Perspektiven der Sozialen Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungen in Italien, Bozen: Bolzano University Press, 1–19
- Biesecker, Adelheid/Kesting, Stefan (2003), Mikroökonomik. Eine Einführung aus sozial-ökologischer Perspektive, München: Oldenbourg-Verlag
- Cambridge Dictionary (2020), Empowerment, <https://dictionary.cambridge.org/de/worterbuch/englisch/empowerment> (22.11.2020)
- Clark, David A./Biggeri, Mario/Frediani, Alexandre A. (2019), Participation, Empowerment and Capabilities. Key Lessons and Future Challenges, in: Clark, David A./Biggeri, Mario/Frediani, Alexandre A. (Hg.), The Capability Approach, Empowerment and Participation. Concepts, Methods and Applications, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 385–402
- Elsen, Susanne (2014), Soziale Innovation, ökosoziale Ökonomien und Community Development, in: Elsen, Susanne/Lorenz, Walter (Hg.), Social Innovation, Participation and the Development of Society, Bozen: Bolzano University Press, 231–263
- Habermas, Jürgen (1981), Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Habicher, Daria/Windegger, Felix/Gruber, Mirjam/Dibiasi, Andreas/Klotz, Greta/Erschbamer, Greta/Pechlaner, Harald /Von der Gracht, Heiko/Gigante, Silvia/Ghirardello, Linda (2020), Denkanstoß Covid-19. Zukunftsszenarien für ein nachhaltiges Südtirol 2030+, Bozen: Eurac Research
- Henao-Zapata, Daniel/Peiró, José M. (2018), The Importance of Empowerment in Entrepreneurship, in: Tur Porcar, Ana/Ribeiro Soriano, Domingo (Hg.), Inside the Mind of the Entrepreneur. Cognition, Personality Traits, Intention, and Gender Behavior, Wiesbaden: Springer, 185–206
- Langer, Alexander (1994), Die ökologische Wende wird sich nur durchsetzen, wenn sie auch sozial wünschbar erscheint, Toblacher Gespräche, 01.09.1994, www.alexanderlanger.org/de/171/1149 (22.11.2020)
- Nussbaum, Martha C. (1999), Gerechtigkeit oder das gute Leben, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Polanyi, Karl (2006, Original: 1944), The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time, Boston: Beacon Press
- Schubert, Cornelius (2018), Social Innovation. A New Instrument for Social Change?, in: Rammert, Werner/Windeler, Arnold/Knoblauch, Hubert/Hutter, Michael (Hg.), Innovation Society Today. Perspectives, Fields and Cases, Wiesbaden: Springer VS, 371–391
- Schumpeter, Joseph (1964, Original: 1911), Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 6. Auflage, Berlin: Duncker & Humblot
- Scientists for Future South Tyrol (2020), Scientists for Future Südtirol, www.scientistsforfuture.bz/ (22.11.2020)

- Seidl, Irmi/Zahrnt, Angelika (2010), Postwachstumsgesellschaft. Konzepte für die Zukunft, Marburg: Transkript
- Sen, Amartya (2000), Ökonomie für den Menschen, München: Hanser
- Südtirols Netzwerk für Nachhaltigkeit (2020), Ziele dieses Netzwerks, www.future.bz.it/ (22.11.2020)
- UN – United Nations (2020), The 17 Goals, <https://sdgs.un.org/goals> (22.11.2020)
- WHO – World Health Organisation (2020), What is the WHO definition of health?, www.who.int/about/who-we-are/frequently-asked-questions <https://www.who.int/about/who-we-are/frequently-asked-questions> (22.11.2020)
- WIFO – Handelskammer (2019), Südtirol von Brain Drain betroffen. Studie zur Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte, www.handelskammer.bz.it/de/s%C3%BCdtirol-von-brain-drain-betroffen (22.11.2020)
- Zukunftspakt Südtirol (2020), Zukunftspakt. Patto Futuro, <https://zukunftspakt-pattofuturo.org/> (22.11.2020)



Federico Boffa/Francesco Ravazzolo/Mirco Tonin

Ruolo del settore pubblico e politiche al tempo del Covid-19

Role of the government and policies at the time of Covid-19

Abstract The article discusses the scope of government intervention to tackle the Covid-19 pandemic. It looks at the actual policies implemented, with a focus on South Tyrol. It discusses the implications of both the Covid-19 pandemic and the changes in the role of the government and in the types of policies brought about by Covid-19 on some relevant economic trends.

1. Impatti del Covid-19 sull'attività economica

In tutto il mondo, il Covid-19 sta avendo un fortissimo impatto sulle priorità di politica economica, e sta ridefinendo, ampliandolo, il perimetro di azione dello Stato. Gli effetti di breve periodo di tali cambiamenti sono già ben visibili. Ovviamente è ben più difficile prevedere se gli effetti sulla politica economica e sul ruolo dello Stato siano destinati a persistere nel medio e nel lungo periodo, o se, al contrario, abbiano un carattere soltanto transitorio. Per tentare di capirlo, può essere utile sviluppare alcune riflessioni relativamente all'impatto del Covid-19 sui principali fenomeni economici e sociali ad esso preesistenti.

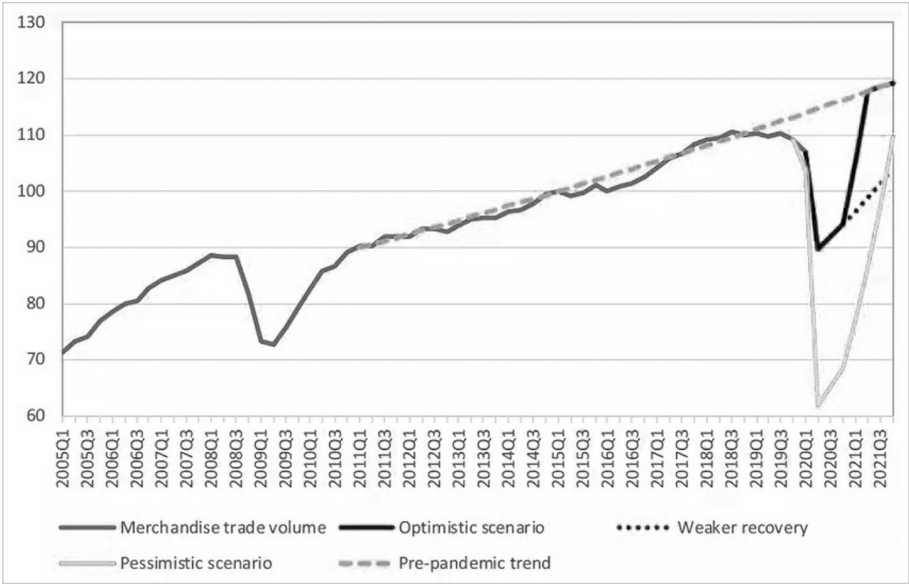
In alcuni casi, il Covid-19 si è innestato su processi che già erano avviati. Esempio lampante è costituito dal telelavoro. Prendendo ad esempio uno Stato alpino, come la Svizzera, l'Ufficio Statistico Federale svizzero mostra un aumento, fra il 2013 e il 2018, dal 18 per cento al 24 per cento della percentuale di lavoratori attiva da remoto per almeno mezza giornata alla settimana. Un recente questionario di Deloitte svizzera (Melian/Zebib 2020) mostra come, durante la crisi, circa il 50 per cento degli individui lavori in remoto. Mentre una parte dell'aumento si rivelerà verosimilmente transitoria e si esaurirà con l'auspicabile rallentamento delle ondate epidemiche, per una parte non trascurabile di imprese e lavoratori questo periodo potrebbe avere costituito un'opportunità di sperimentazione di una modalità di organizzazione efficace, che potrà essere proseguita, almeno in parte, anche a conclusione della crisi sanitaria. Recenti studi mostrano come a tale cambiamento organizzativo si associno benefici non soltanto di soddisfazione per chi la svolge, ma anche in termini di produttività (Angelici/Profeta 2020). Il Covid-19 è quindi destinato ad accelerare il trend di aumento del telelavoro, anche nel medio-lungo periodo (OECD 2020).

In altri casi, invece, il Covid-19 ha al contrario cambiato la direzione dei processi. L'esempio forse più evidente è rappresentato dal commercio internazionale, che, dopo aver registrato aumenti pressoché continuativi negli ultimi decenni, ha registrato una brusca frenata. La successiva figura 1, che pone a 100 il livello del commercio internazionale a fine 2014, lo mostra chiaramente.

La drastica riduzione del commercio internazionale si è riflessa in un forte calo delle esportazioni, che ha interessato anche la provincia di Bolzano, come mostra la seguente figura 2.

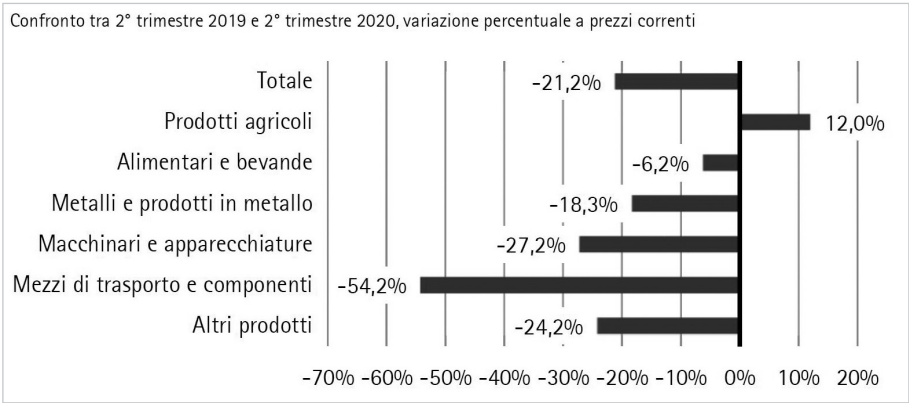
Andamenti sostanzialmente simili si sono registrati per le esportazioni trentine, che nel secondo trimestre del 2020 hanno subito una contrazione del 27,7 per cento rispetto allo stesso trimestre del 2019, corrispondenti ad una riduzione in valore

Fig. 1: L'andamento del commercio internazionale 2005-2020 e proiezioni al 2021



Fonte: Charlton 2020

Fig. 2: Andamento dell'export nella provincia di Bolzano



Fonte: IRE 2020

assoluto di 285 milioni di Euro, rispetto al valore di 741 milioni di Euro registrato nell'anno precedente.

I dati su commercio estero ed esportazioni sono determinati da un cambiamento nei modelli di approvvigionamento a livello internazionale, che impattano sulla struttura delle filiere internazionali. La pandemia ha infatti evidenziato la fragilità dell'attuale assetto della produzione internazionale (Banca d'Italia 2020), caratterizzato da un'organizzazione leggera con produzioni decentrate, molto efficiente in situazioni normali, nelle quali il trasporto è poco costoso, ma che perde efficacia non appena i flussi di trasporto sono bloccati o aumentano di costo. Mentre una parte significativa dello shock al commercio internazionale potrà essere riassorbita al venir meno della pandemia, alcuni effetti sono destinati a permanere anche nel medio e lungo periodo. Vi sono ad esempio dei cambiamenti nella struttura della domanda, legati a tendenze, alle quali si accennava sopra, già presenti prima del Covid-19 e da esso amplificate, quali l'automazione e la possibile trasformazione del mercato del lavoro, con un maggior peso del lavoro da remoto. Questo potrebbe portare ad un maggior peso di settori quali l'elettronica, a svantaggio di altri, quali il settore automobilistico e quello degli spazi da adibire ad uso ufficio (Dollar 2020). Tali cambiamenti potrebbero essere accoppiati a nuove politiche pubbliche, che potrebbero derivare, come scrive la Banca d'Italia (2020), da

“una valutazione più prudente dei rischi derivanti da una così stretta interdipendenza tra economie [che] potrebbe innescare processi di maggiore integrazione verticale e di accorciamento delle catene globali del valore, a costo di perdere alcuni benefici della specializzazione produttiva e della diversificazione delle reti dei fornitori. L'intervento dello Stato potrebbe ampliarsi anche in settori fino a tempi recenti ritenuti non strategici, attraverso partecipazioni dirette, uso di poteri speciali e controlli stringenti sugli investimenti esteri, limitando in parte la libertà di impresa e di movimento di merci e capitali. Considerazioni di sicurezza nazionale, quali la dipendenza dalle importazioni per l'approvvigionamento di beni di prima necessità o ritenuti strategici (ad esempio alimentari, energia, medicinali, tecnologia), potrebbero accentuare la tendenza alla reintroduzione di barriere commerciali. Le restrizioni agli spostamenti delle persone, oggi giustificate dalla necessità di contenere i rischi di contagio, potrebbero generare un cambiamento nei comportamenti individuali o un irrigidimento delle politiche di controllo dell'immigrazione. Queste dinamiche verrebbero mitigate da un rinnovato impegno alla cooperazione internazionale.”

L'analisi finora svolta ha evidenziato come gli effetti del Covid-19 siano fortemente interrelati alle politiche che ad esso seguiranno, specialmente nel lungo periodo. L'interesse scientifico per le politiche economiche al tempo del Covid-19 è, peraltro, anche determinato dalle novità dell'azione pubblica che si sono manifestate con il Covid-19, in particolare in relazione a quale sia il ruolo dello Stato e quale il perimetro della sua azione, nonché alla relazione fra i diversi livelli di governo.

La parte restante dell'articolo si focalizza sulle politiche di breve periodo per fronteggiare la pandemia, delineandone i fondamenti teorici e poi analizzando le norme implementate in Alto Adige, in Trentino e in Tirolo, per poi elaborare alcuni scenari su quali possano essere le politiche di lungo periodo e quali i loro potenziali effetti.

2. Fondamenti teorici dell'intervento pubblico

Alla base della teoria microeconomica stanno i teoremi del benessere, che razionalizzano la cosiddetta “mano invisibile” di Adam Smith. Essi mostrano che il mercato fornisce un esito efficiente, senza necessità di intervento diretto del settore pubblico (se non di tipo redistributivo) quando sussistono una serie di condizioni. Nelle attuali circostanze, tali condizioni sono violate, e in particolare è violata la condizione di assenza di esternalità.

Nel Covid-19, come in ogni epidemia, vi è infatti una forte componente di esternalità, intesa come l'effetto di una propria decisione sul benessere altrui che non viene tenuto in considerazione. Un contagiato che non utilizza adeguate precauzioni diffonde la malattia, contribuendo alla diffusione dell'epidemia. Inoltre, le possibilità di contagio aumentano proporzionalmente alla densità della distribuzione della popolazione nello spazio. Ciò giustifica interventi pubblici finalizzati all'isolamento dei contagiati e alla limitazione degli spostamenti.

Inoltre, è evidente come un evento di simile portata fosse difficilmente prevedibile, come ne sono difficilmente prevedibili le implicazioni. L'informazione sul fenomeno da parte degli operatori è dunque caratterizzata da un altissimo livello di incertezza. Ciò motiva massicci interventi pubblici a sostegno del reddito e della continuità dell'attività aziendale per finalità assicurative, quanto meno per le imprese per cui si prevede un ragionevole livello di redditività post-Covid-19. In simili situazioni eccezionali, che si verificano con frequenza estremamente bassa, e investono sostanzialmente l'intera economia mondiale, un mercato assicurativo privato farebbe fatica a svilupparsi, per la difficoltà di diversificare un simile rischio generalizzato.

L'intervento dello Stato come assicuratore di ultima istanza può far leva sulla possibilità che lo Stato ha di traslare risorse nel tempo, tramite l'accumulazione di debito pubblico, che potrà poi essere ripagato nel tempo. Il massiccio intervento nel breve periodo è finalizzato a garantire la continuità aziendale per iniziative che, altrimenti, sarebbero destinate al fallimento a causa della pandemia. Si tratta di misure che, per essere efficaci e non avere conseguenze negative, devono avere il carattere dell'eccezionalità e dell'occasionalità. Infatti, il finanziamento costante di imprese, anche se con la comprensibile finalità di mantenerle in vita, può generare due tipi di conseguenze negative. In primo luogo, può ridurre la spinta ad innovare, e, in generale, a trovare nuovi e più efficaci modi di realizzare e fare apprezzare dai consumatori i propri prodotti o servizi. In secondo luogo, mantenendo artificialmente in vita, fra le altre, anche imprese che sarebbero destinate a soccombere nello scenario concorrenziale, garantirebbe la sussistenza ad imprese scarsamente produttive, immobilizzando dunque risorse, sia umane che materiali, che potrebbero più produttivamente essere destinate altrove.

In favore dei sussidi per mantenere in vita le imprese, non è da trascurare la motivazione per cui l'intervento del sussidio, nel breve periodo, rappresenta spesso una ricompensa (infatti definita ristoro) a fronte di provvedimenti che, per ovviare al succitato problema dell'esternalità, hanno decretato chiusure o limitazioni di orario di esercizi commerciali, ovviamente non imputabili all'imprenditore. In questo caso, si tratta dunque di un risarcimento del danno, motivato non da considerazione di efficienza, ma di equità.

Che cosa ci dice la teoria economica relativamente al livello di governo che dovrebbe ottimamente gestire un'ondata pandemica? La questione è spinosa, in quanto ha investito, ad esempio, in Italia le responsabilità delle inefficienze sperimentate dal nostro sistema sanitario nella gestione dell'emergenza. La risposta è sfumata, forse meno semplice di quanto potrebbe apparire a prima vista.

Da una parte, è evidente che la forte componente di esternalità faccia propendere per una gestione centralizzata del problema, come già evidenziato da Oates (1972). La centralizzazione, infatti, considera nella soluzione del problema gli effetti esterni, che potrebbero invece essere trascurati nel caso di una gestione decentralizzata. Ad esempio, mentre gli enti territoriali potrebbero trascurare l'effetto dei propri provvedimenti su altri territori, lo Stato (e a maggior ragione entità come l'Unione Europea) potrebbe tenere maggiormente in considerazione gli effetti complessivi. D'altra parte, una gestione decentralizzata potrebbe consentire in misura maggiore di sperimentare diverse soluzioni nei vari contesti regionali. Si tratta di un vantaggio non trascurabile in una situazione nella quale le conseguenze delle diver-

se politiche non sono note a priori. Di fronte alla pandemia, i governi studiano i benefici ed i costi di diverse strategie di lockdown. Questo studio richiede di sperimentare approcci diversi ed apprendere dai loro successi ed insuccessi. La sperimentazione è consentita e stimolata in un sistema decentrato. Lo ha ad esempio testimoniato, nel caso italiano, la strategia del Veneto, basata su tamponi e tracciamento, che è risultata un esempio di successo, incluso anche nelle raccomandazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Altre regioni l'hanno successivamente adottata, sebbene con qualche difficoltà ed in modo incompleto.

È quindi ragionevole affermare che l'approccio teoricamente ottimale potrebbe consistere in un sistema federale, con competenze molto ben demarcate fra Stato centrale e entità regionali, tali da non creare sovrapposizioni inefficienti e incentivi al disimpegno e allo scarico di responsabilità sull'altro livello di governo (Boffa/Piolatto/Ponzetto 2016). Un altro importante compito del governo centrale dovrebbe consistere nella valutazione dell'efficacia delle varie strategie regionali, per favorire l'indispensabile convergenza verso le soluzioni rivelatesi più efficienti.

3. Le politiche in provincia di Bolzano

La provincia di Bolzano ha adottato diverse misure per fronteggiare la crisi da Covid-19, di cui è stata data comunicazione attraverso il sito internet: siriparte.provincia.bz.it. Le politiche sono consistite principalmente in aiuti economici. Sulla base di accordi stipulati fra la Provincia e le banche del territorio, la Provincia ha concesso una garanzia sui crediti erogati dalle banche di importo compreso fra 35.000 e 1,5 milioni di Euro, destinati ad imprese, aziende agricole e lavoratori autonomi che hanno registrato, a causa della pandemia, gravi e documentabili perdite di fatturato. Sui crediti di importo inferiore non si applicano, per i primi due anni, tassi di interesse, che, sulla base del succitato accordo fra Provincia e banche, vengono ripartiti fra le due entità. Sui crediti di importo superiore e su durate eccedenti i due anni si applicano invece tassi di interesse agevolati. Prestiti agevolati sono concessi, fino a 10.000 Euro, anche ai lavoratori che si trovano in cassa integrazione. Vi è inoltre la possibilità di un finanziamento ponte da parte della Provincia fino a 800.000 Euro per le imprese, per una durata massima di sei mesi, ad un tasso di interesse massimo dello 0,75 per cento che è a carico della Provincia.

L'operazione è meritevole nelle sue dimensioni, ma vi sono almeno due difficoltà per raggiungere il successo sperato (Boffa/Ravazzolo 2020a). Primo, la componente burocratica del piano potrebbe rallentare o limitare i prestiti. Secondo, le

aziende dovrebbero aumentare il loro livello di indebitamento, oltretutto in un periodo di grande incertezza e scoraggiamento.

Una via alternativa e possibilmente più efficiente seguita in altri paesi come in Germania consiste nel fornire garanzie pubbliche sui crediti nei confronti dei clienti vantati dalle imprese, di qualunque dimensione, e non ancora saldati sotto la formula di cessione del credito pro soluto. L'azienda cedente si libera da ogni responsabilità in merito all'adempimento da parte del debitore e la garanzia statale diminuisce i costi del cessionario per farsi carico di un eventuale rischio di inadempimento. L'operazione avrebbe vari vantaggi rispetto alle difficoltà associate a prestiti garantiti. In primo luogo, banche e aziende di factoring forniscono già questi servizi con un adempimento burocratico limitato. Piattaforme online già esistono e potrebbero essere rafforzate. Secondo, l'intervento sarebbe ad ampio spettro, con scadenze spesso a breve, fornendo liquidità a molti settori: tutti ingredienti per un possibile pieno successo. Se, come auspicabile, questo accadesse, la garanzia non verrebbe mai escussa, e quindi il costo dell'operazione per la Provincia sarebbe modesto. Per finire, le aziende ricevirebbero subito liquidità per continuare le loro operazioni quotidiane senza dover ricorrere a prestiti per pagamenti correnti, magari perché somme a loro spettanti sono semplicemente bloccate per l'alto livello di incertezza. Questo fornirebbe ossigeno vitale alla sopravvivenza delle aziende nel breve e permetterebbe di pianificare nuovi investimenti nel medio e lungo termine.

Sono state applicate, sulla base di accordi fra Provincia e banche, opportunità di rinegoziazione anche ai mutui concessi per le agevolazioni – non a fondo perduto – finanziate dal fondo di rotazione dell'economia, in particolare in riferimento alla nuova costruzione, all'ampliamento, alla ristrutturazione e all'ammodernamento di immobili aziendali e relative spese tecniche, all'acquisto di immobili aziendali, anche nell'ambito dell'acquisto di azienda o di ramo di azienda, all'acquisto di aree produttive, alle ristrutturazioni di beni mobili (per lavori non soggetti a concessione edilizia, a macchinari, attrezzature, impianti tecnici, arredamenti, a mezzi di trasporto e relativi allestimenti (solo in determinati casi), a mezzi speciali e a investimenti per il settore dell'autotrasporto.

Per una discussione relativa alle misure per il lavoro, si rimanda al contributo nel presente volume di Stefan Perini. Qui si segnalano soltanto i prestiti per lavoratori e famiglie che si trovano interamente o parzialmente in cassa integrazione, la sospensione senza interessi del pagamento delle rate del mutuo per l'acquisto, la costruzione o il recupero della prima casa, la sospensione del pagamento della rate del mutuo relativo agli anticipi sulle detrazioni fiscali, la sospensione dei paga-

menti dei canoni accessori per immobili dell'Istituto per l'edilizia sociale (IPES), la sospensione del pagamento delle rate del mutuo risparmio casa e il contributo straordinario al canone di locazione alle cooperative a seguito dell'emergenza Covid-19.

Altre misure sono finalizzate a porre gli imprenditori in rete, assistendoli in particolare nella promozione dei propri prodotti, sia al di fuori della regione che all'interno della stessa. Al primo gruppo appartiene il programma "Restart Alto Adige IDM" (Innovation Development Marketing) che ha coinvolto i settori del turismo, dell'agricoltura e dell'industria, coinvolgendo rappresentanti delle associazioni di categoria e imprenditori. Al secondo appartiene il servizio che ha consentito agli esercizi commerciali di segnalare la loro riapertura, sottolineando l'importanza di consumare i prodotti locali. Inoltre, sono state avviate campagne di stampa ad ampia portata per il rafforzamento dell'immagine dell'Alto Adige e dei suoi marchi, coinvolgendo anche *influencer* internazionali. Ad esse, si sono affiancate campagne per stimolare gli altoatesini a trascorrere le vacanze in Alto Adige. La Provincia si è fatta carico di attività di consulenza su come ottenere i rimborsi per alcune attività – fiere in particolare – cancellate a causa del Covid-19, e lo stesso IDM si fa carico di una quota variabile delle spese già sostenute e non rimborsate per attività fieristiche. L'IDM mette in rete i fornitori e i potenziali clienti di prodotti relativi alla sicurezza sul lavoro in questo momento di difficoltà per il Covid-19 e sta predisponendo piattaforme per la prenotazione online delle strutture alberghiere, al fine di aumentare la percentuale di strutture prenotabili online.

In aggiunta, è stata prorogata una serie di pagamenti alla Provincia, in particolare in relazione alle sanzioni amministrative e ai debiti, e ai versamenti sospesi. Sono prorogati anche i versamenti di alcune imposte comunali, fra cui l'imposta municipale immobiliare, la tassa per l'occupazione del suolo pubblico, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, e l'imposta di soggiorno in ville, appartamenti e alloggi in genere. Sono infine state prorogate le seguenti tasse: la tassa per la gestione dei rifiuti urbani, la tassa per la fornitura di acqua potabile, e la tassa per i servizi di fognatura e di depurazione delle acque reflue.

All'interno del pacchetto per contenere gli effetti della pandemia, sono state assunte misure in favore della cultura. Un sussidio di 2.000 Euro per gli artisti è stato previsto dalla Provincia, subordinato al soddisfacimento di una serie di condizioni. Sono poi state previste delle deroghe alle stringenti regole di finanziamento delle attività culturali, che tenessero conto delle particolari condizioni legate all'era Covid-19. Infine, si sono prese misure per l'assistenza economica alle associazioni culturali che vogliano adeguare il proprio patrimonio digitale ed informatico.

Per il settore agricolo sono stati ad esempio stanziati fondi per la ristrutturazione e modernizzazione di strutture e l'acquisto o la ristrutturazione di contenitori per la conservazione di prodotti vitivinicoli a favore di piccole e medie imprese.

Il bilancio previsionale 2021 dell'Alto Adige, approvato nel dicembre 2020, prevede per il 2021 una spesa di 6,4 miliardi di Euro, superiore ai bilanci previsionali degli anni precedenti. Una valutazione preliminare suggerisce che può trattarsi di un ammontare sufficiente per sostenere il sistema economico locale anche nei primi mesi del 2021 qualora la crisi Covid-19 dovesse perdurare. Peraltro, come già accaduto nell'attuale esercizio 2020, potranno esserci variazioni rispetto al previsionale, derivanti da possibili finanziamenti straordinari, che dovessero rendersi necessari nel caso le difficoltà economiche legate alla crisi sanitaria eccedessero le attuali previsioni, o dalle eventuali risorse che dovessero rendersi disponibili dal fondo "Next Generation EU".

4. Le misure in provincia di Trento e nel Tirolo

Le misure adottate dalla provincia di Trento non sono molto dissimili da quelle adottate dalla provincia di Bolzano, consistendo nel pagamento differito delle imposte regionali 2020 sugli immobili, in procedure semplificate per l'aggiudicazione di appalti pubblici per importi sia superiori che inferiori alle soglie stabilite dalla normativa europea, a procedure semplificate per accedere ai contributi regionali per le imprese, sia nella fase di istanza che in quella di pagamento, in procedure di audit semplificate per gli strumenti regionali di supporto alle imprese, in recupero dei fondi regionali non utilizzati, da impiegare nel sostegno alle imprese. Inoltre, è previsto un accordo per una moratoria su mutui e leasing di dodici mesi (per linee di credito fino a 24 mesi), con un beneficio di sei mesi aggiuntivi rispetto a quanto previsto a livello nazionale nell'Ambito dell'Accordo per il credito. Vengono anche previsti contributi per la riduzione del tasso di interesse applicato alle imprese per i finanziamenti a breve termine erogati dalle banche e dagli altri intermediari finanziari aderenti al protocollo sottoscritto con la Provincia autonoma di Trento. Altre misure approvate tra marzo e aprile includono la proroga delle scadenze relative al bando per contributi alle spese sostenute per il controllo e la certificazione del processo produttivo biologico e l'accordo istituzionale per disciplinare le modalità di erogazione della quota parte regionale della cassa integrazione in deroga prevista ai sensi del decreto Cura Italia, per un ammontare di 8.535.120 Euro. Inoltre, è stato previsto un sussidio per le imprese colpite nel settore turistico.

Misure simili sono state previste dal Tirolo (Land Tirol 2021), che ha adottato misure aggiuntive rispetto a quelle adottate dal governo austriaco. L'intervento del governo centrale austriaco si è in particolare concentrato sulla protezione della salute, sul mantenimento dei posti di lavoro, includendo ad esempio le misure seguenti: possibilità di riduzione dell'orario di lavoro finanziato dal governo regionale, fondi per gli indigenti, garanzie e sollevamento da responsabilità, sussidi a fondo perduto per le attività bloccate durante il lockdown nazionale decretato dal governo, semplificazioni procedurali e finanziamenti per le imprese il cui export è stato colpito dalla crisi. Il governo regionale tirolese, oltre ad aver dato attuazione alle misure previste dal governo federale relative all'erogazione di prestiti a tassi agevolati per le piccole e medie imprese e per le imprese operanti nel settore turistico, ha previsto finanziamenti specifici rivolti alla trasformazione delle imprese e all'ampliamento della loro possibilità di lavoro remoto, al finanziamento di servizi di consulenza per la risoluzione delle crisi, al finanziamento a fondo perduto dei rifugi e degli affittacamere privati e di una serie di investimenti nel settore turistico, nonché del finanziamento di imprese che hanno registrato, nei periodi precedenti, cali di fatturato significativi imputabili al Coronavirus.

5. Effetti delle misure

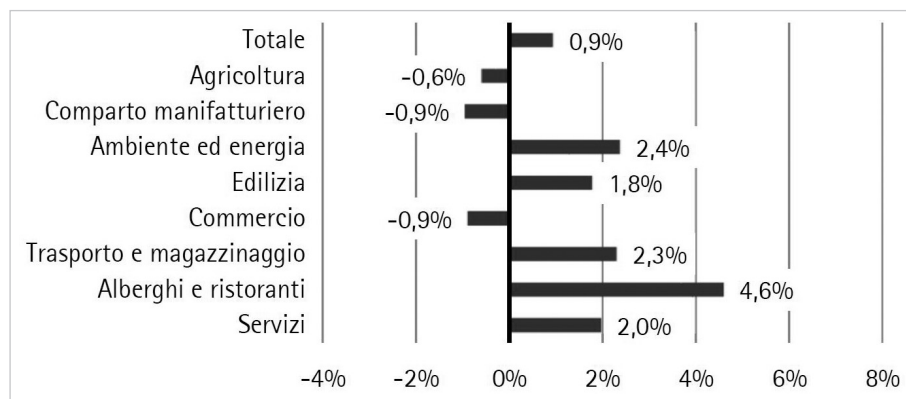
Quali gli effetti nel medio-lungo termine di queste misure? La risposta non è semplice. I dati disponibili sono limitati e inadatti a valutare le conseguenze al di là del breve periodo. Infatti, essi possono essere fortemente influenzati proprio dalle politiche pubbliche che sono state messe in atto per arginare gli effetti della pandemia: si pensi solo a come sia difficile comprendere appieno l'impatto del Covid-19 sul mercato del lavoro e sulle imprese in presenza della sospensione dei licenziamenti collettivi e individuali. Solo quando le misure emergenziali verranno meno si potrà tentare di capire se siano state efficaci nel moderare i danni della pandemia alla struttura economica e sociale, o se abbiano invece rappresentato solo un cosiddetto "pannicello caldo", con effetti di contenimento solo nel breve periodo.

D'altronde, non è nemmeno facile cogliere la situazione di breve periodo, visto che diversi dati suggeriscono conclusioni contraddittorie. Un esempio è rappresentato dai dati sul numero di imprese e sull'export.

La figura 3 mostra l'andamento del numero di imprese in Alto Adige.

L'osservazione della figura ci permette di notare che fra settembre 2019 e settembre 2020 esso è aumentato. Per quanto concerne i singoli settori, il numero di

Fig. 3: Variazione percentuale nel numero di imprese in Alto Adige fra 2019 e 2020



Fonte: IRE 2020

imprese è cresciuto soprattutto nel turismo (+4,6 per cento), per effetto dell'obbligo di iscrizione degli affittacamere. Si registra una variazione positiva anche nel settore "Ambiente ed energia" (+2,4 per cento), nei trasporti (+2,3 per cento), nei servizi (+2,0 per cento) e nell'edilizia (+1,8 per cento). Vi è stato invece un calo nel commercio (-0,9 per cento), nel comparto manifatturiero (-0,9 per cento) e in quello dell'agricoltura (-0,6 per cento). L'impatto del Covid-19 sembrerebbe, dunque, limitato. Tuttavia, una conclusione di segno opposto può essere raggiunta se si osserva l'andamento delle esportazioni, evidenziato dalla figura 2 precedentemente riportata. In questo caso, al contrario, si nota un calo molto evidente e preoccupante.

6. Conclusioni

Le politiche pubbliche, per quanto importanti, non determinano ovviamente l'andamento dell'economia, ma ne rappresentano solo una componente che interagisce con il comportamento delle persone, nei loro diversi ruoli di produttori e consumatori. La chiusura e la riapertura di vari esercizi commerciali è stata, ad esempio, oggetto di continue discussioni, mentre è stata sostanzialmente trascurata una riflessione approfondita su come orientare le attitudini e le aspettative dei consumatori, di primaria importanza per l'andamento dei consumi. Briscese, Lacetera, Macis e Tonin (2020a; 2020b) hanno tracciato ad esempio la propensione dei consumatori italiani a tornare a frequentare tutta una serie di attività commerciali dopo il primo lockdown, mostrandone la cautela iniziale e la timida risposta a seguito dei migliora-

menti della situazione epidemiologica. Dinanzi ad un evento caratterizzato da radicale incertezza come la pandemia, la politica economica dovrebbe porsi come obiettivo primario l'ancoraggio delle aspettative verso percorsi di ripresa sostenibili, senza illudersi che le persone reagiscano meccanicamente ai vari provvedimenti. Per riuscirci è necessario ampliare la cassetta degli attrezzi, utilizzando strumenti che vadano oltre quelli tradizionali. Briscese, Lacetera, Macis e Tonin (2020c) hanno mostrato come anche nella gestione dell'emergenza questo sia di fondamentale importanza, e la forte attenzione che le persone hanno verso gli sviluppi dell'epidemia rende il compito di comunicare particolarmente strategico (Castriota et al. 2020), come mostrato anche da diversi studi (Tonin 2020a; 2020b).

Passando all'ambito macroeconomico, con la prospettiva del momento attuale, gli interventi delle banche centrali possono essere valutati come esempi di successo di interventi di politica economica per mitigare l'incertezza generata dalla crisi Covid-19 nei mercati finanziari e istituzioni finanziarie. Anche l'indice azionario italiano FTSE MIB (Financial Times Stock Exchange, Milano Indice di Borsa) e i titoli di debito italiano dopo una forte riduzione a inizio pandemia a marzo 2020 hanno registrato una forte crescita per tornare a livelli pre-Covid-19 in questo ultimo periodo del 2020 (Fronzetti Colladon et al. 2020). Anche un altro degli obiettivi dell'intervento delle banche centrali, cioè il sostegno all'economia reale e alle piccole e medie aziende, sembra, al momento, aver colto nel segno. I tassi per le aziende sono rimasti molto bassi, attualmente i fallimenti sono limitati. Tuttavia, le prospettive future restano difficilmente prevedibili, e, in generale, non delle più rosee.

Anche l'evoluzione futura delle direttrici di politica economica, nel nostro territorio così come, più in generale, in Europa e nel mondo, è molto difficilmente prevedibile. Da più parti (Banca d'Italia 2020), si sottolinea il rischio che, facendo leva su presunti motivi di sicurezza nazionale (in termini di difesa, o in termini sanitari), prendano corpo politiche protezionistiche tali da determinare un arretramento del commercio internazionale, in linea, fra l'altro, con la domanda di questo tipo di politiche proveniente da una larga parte dell'elettorato (Colantone/Stanim 2018). In generale, ad esse si potrebbe associare un maggiore interventismo dello Stato, che potrebbe intervenire nella proprietà delle imprese. Questo comporterebbe ulteriori rischi, in particolare considerando il *track record* non proprio lusinghiero delle esperienze italiane, passate e presenti, con lo Stato imprenditore (Boffa/Ravazzolo 2020b).

Non è quindi opportuno rilanciare politiche già sperimentate, con scarso successo, nel passato, ma, al contrario, da una parte capire quali politiche hanno funzionato e insistere su di esse, dall'altra sperimentare politiche innovative, con la consapevolezza che non tutte funzioneranno e che ai successi si accompagneranno i

fallimenti. Accanto alle politiche va dunque costruito uno strumento di valutazione delle politiche stesse, che crei un circolo virtuoso di apprendimento. La creazione di un sistema efficace e trasparente di valutazione delle politiche consentirebbe di trasformare la crisi in una opportunità: un compito arduo, ma, nella situazione attuale, imprescindibile.

Riferimenti bibliografici

- Angelici, Marta/Profeta, Paola (2020), Smart Working. Work Flexibility Without Constraints, CESifo working paper n. 8165, 18.03.2020, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3556304 (15.01.2021)
- Banca d'Italia (2020), Relazione Annuale 2019, Roma: Banca d'Italia
- Boffa, Federico/Piolatto, Amedeo/Ponzetto, Giacomo (2016), Political Centralization and Government Accountability, in: Quarterly Journal of Economics, 131(1), 381-422
- Boffa, Federico/Ravazzolo, Francesco (2020a), Il Coronavirus tra Epidemia e Liquidità nella Crisi, in: Alto Adige, 16.04.2020
- Boffa, Federico/Ravazzolo, Francesco (2020b), I rischi della scommessa sullo stato imprenditore, in: IlSussidiario.net, 13.05.2020, www.ilsussidiario.net/news/decreto-rilancio-i-rischi-della-scommessa-sullo-stato-imprenditore/2021505/ (15.01.2021)
- Briscese, Guglielmo/Lacetera, Nicola/Macis, Mario/Tonin, Mirco (2020a), Sorpresa: italiani cauti sul ritorno alla normalità, in: LaVoce.info, 12.05.2020, www.lavoce.info/archives/66701/sorpresa-italiani-cauti-sul-ritorno-alla-normalita/ (15.01.2021)
- Briscese, Guglielmo/Lacetera, Nicola/Macis, Mario/Tonin, Mirco (2020b), Dopo il lockdown cresce l'ottimismo ma senza illusioni, in: LaVoce.info, 27.05.2020, www.lavoce.info/archives/67294/dopo-il-lockdown-cresce-lottimismo-ma-senza-illusioni/ (15.01.2021)
- Briscese, Guglielmo/Lacetera, Nicola/Macis, Mario/Tonin, Mirco (2020c), Expectations, Reference Points, and Compliance with COVID-19 Social Distancing Measures, NBER working paper 26916, www.nber.org/papers/w26916 (15.01.2021)
- Castriota, Stefano/Delmastro, Marco/Tonin, Mirco (2020), National or Local? The Demand for News in Italy during COVID-19, CESifo working paper 8699, November 2020, www.cesifo.org/en/publikationen/2020/working-paper/national-or-local-demand-news-italy-during-covid-19 (15.01.2021)

- Charlton, Emma (2020), 5 Charts that Show the Worst May Be over for Coronavirus and Global Trade, www.weforum.org/agenda/2020/07/coronavirus-global-trade-impact-recovery-pandemic-wto/ (15.01.2021)
- Colantone, Italo/Stanig, Piero (2018), The Trade Origins of Economic Nationalism: Import Competition and Voting Behavior in Western Europe, in: *American Journal of Political Science*, 62(4), 936-953
- Dollar, David (2020), The Future of Global Supply Chains. What are the Implications for International Trade?, in: Brahima, Coulibaly S./Kemal, Derviş/Homi, Kharas/Zia, Quresh (a cura di), *Reimagining the Global Economy. Building Back Better in a Post-Covid-19 World*, Washington: Brookings Institution
- Fronzetti Colladon, Andrea/Grassi, Stefano/Ravazzolo, Francesco/Violante, Francesco (2020), Forecasting Financial Markets with Semantic Network Analysis in the Covid-19 Crisis, in: arXiv, 2009.04975, <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/2009/2009.04975.pdf> (15.01.2021)
- IRE – Istituto di Ricerca Economica (2020), Rapporto mensile. Ottobre 2020, 10.20, Bolzano: IRE
- Land Tirol (2021), Coronavirus-Krise (Covid-19). Maßnahmen zur Unterstützung von Betrieben, www.tirol.gv.at/arbeit-wirtschaft/wirtschaftsfoerderung/coronavirus-krise-covid-19-massnahmen-zur-unterstuetzung-von-betrieben/ (15.01.2021)
- Melian, Veronica/Zebib, Adrian (2020), How Covid-19 Contributes to a Long-Term Boost in Remote Working, www2.deloitte.com/ch/en/pages/human-capital/articles/how-covid-19-contributes-to-a-long-term-boost-in-remote-working.html (15.01.2021)
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2020), Productivity Gains from Teleworking in the Post Covid-19 era. How Can Public Policies Make it Happen?, updated 07.09.2020, www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/productivity-gains-from-teleworking-in-the-post-covid-19-era-a5d52e99/ (24.11.2020)
- Tonin, Mirco (2020a), Can Behavioural Economics Help with the Enforcement of Social Distancing?, in: Economics Observatory, 21.08.2020, www.coronavirusandtheeconomy.com/question/can-behavioural-economics-help-enforcement-social-distancing (15.01.2021)
- Tonin, Mirco (2020b), Covid: tra paura e sottovalutazione, le parole giuste per evitare i contagi, in: *Sole-24Ore*, 05.09.2020, <https://24plus.ilsole24ore.com/art/covid-paura-e-sottovalutazione-parole-giuste-e-evitare-contagi-ADZzgj?l?s=sf> (15.01.2021)



Alice Engl

Ausgebremste Grenzregionen durch Covid-19: der Aktionismus in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino im europäischen Vergleich

Dampened border regions due to Covid-19: activism in the European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino in a European Comparison

Abstract Border regions are often exposed to tensions between different actors. On the one hand, they are integrated into the state context, which in times of crisis relies more on border restrictions than on border crossings. On the other hand, a significant part of border regions' economic, social and political capital depends on open borders and cross-border cooperation. In this respect, it is interesting to examine how actors in border regions mobilise when faced with border restrictions. The following chapter gives insight into the actors and policy fields of cross-border activism related to the border closures during the Covid-19-pandemic in spring 2020, with a particular focus on the European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino. The analysis shows that the distinct institutional and administrative capacities of formal partnerships, such as Euroregions and EGTCs, can also be mobilised in times of crisis to provide mediation and information between different state-bound systems. Moreover, this cross-border activism during the pandemic gives added political impetus to the border regions' stakeholders and their demands at the European level for further political recognition of the role of border regions.

1. Einleitung¹

Im Frühling 2020 hat sich das Leben in den Grenzregionen schlagartig verändert, nicht nur am Brenner, sondern in ganz Europa. Viele innereuropäische Grenzen wurden ohne Absprache mit den Nachbarstaaten oder mit den betroffenen Grenzregionen geschlossen. Dabei hat Europa eine hohe Dichte an Staatsgrenzen. Flächenmäßig ist Europa nach Australien der kleinste Kontinent, umfasst aber fast so viele Staaten wie die größten Kontinente Asien und Afrika. Die meisten der heutigen europäischen Staatsgrenzen wurden in den letzten 100 Jahren gezogen und markieren europäische Grenzgebiete als Orte historischer Veränderungen. Besonders im Rahmen der europäischen Integration wurden die Grenzregionen zu Übergängen zwischen den Staaten. Viele Grenzregionen sind mittlerweile sehr stark mit Nachbarregionen in anderen Staaten verflochten. Abgesehen von den vielen historischen Verbindungen, die es in Grenzregionen gibt, ist das tägliche Überqueren von Grenzen aus familiären oder beruflichen Gründen zur Normalität für viele Bürger/-innen geworden.

Die Grenzschließungen im Zuge der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 bedeuteten einen massiven Bruch für diese grenzüberschreitende Normalität. Während die Bewegungsfreiheit generell stark eingeschränkt wurde, standen die Grenzregionen vor besonderen Herausforderungen, da sie sich an der Schnittstelle zwischen verschiedenen Regelungen und Maßnahmen befanden. Die Regelungen zur Bekämpfung der Pandemie – darunter auch die Grenzschließungen – wurden von den einzelnen Staaten im Alleingang erlassen. Öffentliche Sicherheit und Gesundheit wurden staatlich gedacht und Strategien zum Umgang mit der Pandemie staatlich geplant. Bürger/-innen, die auf beiden Seiten einer Grenze leben und arbeiten, aber auch Grenzregionen selbst, die gemeinsame, grenzüberschreitende Institutionen zur Zusammenarbeit errichtet haben, mussten sich innerhalb dieser einseitig getroffenen und unterschiedlichen Regelungen zurechtfinden. Die belgische Regierung etwa hat die Staatsgrenzen am 16. März 2020 mit sehr strengen Auflagen geschlossen, während auf deutscher und niederländischer Seite die Restriktionen weniger streng waren.

Von Seiten der Staaten gab es teilweise scharfe Kritik an den Grenzschließungen. So bezeichnete Ministerpräsident Giuseppe Conte Österreichs geschlossene Grenzen zu Italien im Juni 2020 als nicht gerechtfertigt (Stol.it 2020). Gleichzeitig haben sich die Staaten aber auch nicht darum bemüht, ihre Maßnahmen zu koordinieren oder sich bei der Wiedereröffnung der Grenzen miteinander abzusprechen.

Grenzregionen befinden sich in Krisensituationen in einem heiklen Spannungsfeld zwischen verschiedenen Akteuren. Einerseits sind sie eingebunden in den staat-

lichen Kontext, der in Krisenzeiten mehr auf Grenz-Restriktionen setzt als auf Grenzüberschreitung (Evrard et al. 2020; Klatt 2020). Andererseits basiert ein maßgeblicher Teil ihrer wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wertschöpfung auf der Grundlage von offenen Grenzen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Nachbarregionen. Insofern ist es interessant zu untersuchen, wie sich Akteure in Grenzregionen angesichts von Grenz-Restriktionen mobilisieren. Ein jüngstes Beispiel, wo dies schon ansatzweise erforscht wurde, waren die Grenzrestriktionen angesichts der Migrationsbewegungen im Jahre 2015. Eine Untersuchung von Europaregionen im deutsch-österreichischen Grenzraum zeigte hier eine Art Passivität, ein Hinnehmen der Restriktionen und das Vermeiden des Themas von Seiten der Europaregionen (Svensson 2020). Auch in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino waren die politischen Diskurse über den Umgang mit Migration und die Restriktionen an den Grenzen sehr stark vom jeweiligen staatlichen Kontext geprägt. Gleichzeitig zeigte die Untersuchung dieses Fallbeispiels, dass grenzüberschreitende Regionen das Potenzial haben, auch in umstrittenen Politikfeldern zwischen zwei politischen Räumen zu vermitteln (Engl/Wisthaler 2020).

Die Grenzsicherungen im Zuge der Covid-19-Pandemie haben die Grenzregionen ungleich härter getroffen als die Restriktionen im Jahre 2015. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass Grenzregionen diese Entwicklung nicht passiv hinnehmen, sondern sich mobilisieren, um ihre Anliegen zu vertreten und ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mobilität im Grenzraum fortzuführen. Dabei, so lautet die hier vertretene These, stehen nicht nur die von der Pandemie akut betroffenen Bereiche Gesundheit und Grenzsicherungen im Vordergrund, sondern der Aktionismus betrifft auch andere für Grenzregionen relevante Themenfelder. Außerdem kann man davon ausgehen, dass institutionalisierte Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wie Europaregionen und Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), aufgrund ihrer bereits bestehenden Basis der Zusammenarbeit besonders hervortreten und neben Gesundheitsaspekten weitere Themenfelder einbringen.

Die empirische Grundlage zur Überprüfung der Thesen liefert eine Datensammlung des Europäischen Ausschusses der Regionen (AdR). Der AdR hat in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission (GD REGIO) und den führenden Verbänden, die im Bereich der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in Europa tätig sind – Mission Operationelle Transfrontalière (MOT), Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) und Zentraleuropäischer Dienst für grenzübergreifende Initiativen (CESCI) – Beispiele für grenzüberschreitende Aktivitäten im Zuge der Covid-19-Pandemie gesammelt und veröffentlicht. Nachdem im nächsten Teil

die Funktion politischer Grenzen und die Rolle von Regionen im heutigen Europa dargelegt wird, um den durch die Covid-19-Pandemie verursachten Bruch in den Grensräumen kontextuell einzubetten, folgt in Abschnitt 3 die empirische Auswertung der vom AdR gesammelten Initiativen. Abschnitt 4 schließt mit einem Ausblick auf künftige politische Entwicklungen in Europa, vor allem in Hinblick auf das Mehrebenensystem EU-Staat-Region.

2. Grensräume im Wandel: die EU-Integration und die veränderte Funktion von politischen Grenzen und Grenzregionen

In den letzten 40 Jahren hat sich die Funktion politischer Grenzen und die Rolle von Regionen verändert. Die Europäische Union war ein wichtiger Katalysator für diese Veränderungen. Während politische Grenzen klassischerweise staatliche Souveränität markieren und die Sphäre von Staatsmacht und Staatsrecht festlegen (Kaplan 2000), hat die EU die Staatsgrenzen fließend und durchlässig gemacht, indem sie Souveränität bündelt und die trennende Funktion politischer Grenzen in Frage stellt (Brunet-Jailly 2005). Gleichzeitig haben transnationale Regime wie die EU die Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik erodiert und Regionen als Akteure in internationalen Beziehungen gestärkt (Keating 1999). Beide Prozesse der Entgrenzung – das heißt durchlässige politische Grenzen und externe Beziehungen von Regionen – sind für Grenzregionen entscheidend, weil sie neue Handlungsmöglichkeiten schaffen.

Grenzgebiete sind besondere Gebiete. Zum einen aufgrund ihrer Randlage, wenn man ihre Position innerhalb eines Staates betrachtet, und zum anderen aufgrund ihres Status als Transitgebiet wegen ihrer Nähe zu anderen Staaten. Die Grenze und das, was sie repräsentiert, ist im täglichen Leben stark präsent, während die Bindungen an das staatliche Zentrum schwächer sein können als in anderen Regionen (Kaplan 2000). Darüber hinaus befindet sich die Identität in Grenzregionen meist am Schnittpunkt mehrerer nationaler, staatlicher und lokaler Identitäten (Kaplan 2000). Diese periphere Identität und spezifische kulturelle Identität machen die Grenzgebiete zu besonderen Akteuren in externen, grenzüberschreitenden Beziehungen.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ermöglicht den Grenzregionen, ihre geographische Position am Rande der jeweiligen Staaten zu nutzen. Sie können diese Position in Ressourcen umwandeln und politische Strategien entwickeln, um die Zusammenarbeit mit benachbarten Grenzregionen zu fördern und die grenzüberschreitende Mobilität von Menschen, Waren, Dienstleistungen und Kapital zu fördern.

Gleichzeitig kann grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Instrument zur Förderung der regionalen Identität und Autonomie dienen (Lecours 2008), wie z. B. in Katalonien und Südtirol. Katalonien und das Baskenland waren seit jeher die aktivsten Gebiete in Spanien, was externe Beziehungen betrifft, ebenso wie Südtirol in Italien (Segura 2017; Engl/Zwilling 2008).

Allerdings schränkten die Staaten die Möglichkeiten der externen Beziehungen von Regionen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit oft massiv ein, vor allem, wenn die Grenzen historisch belastet waren. Dies geschah zum Beispiel im dänisch-deutschen und im österreichisch-italienischen Grenzgebiet, wo staatliche Behörden die Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Euroregion lange ablehnten (Markusse 2004; Engl/Zwilling 2008; Klatt 2017). Auch der spanische und der französische Staat hinderten ihre substaatlichen Behörden daran, sich in grenzüberschreitenden Beziehungen zu engagieren (Letamendia 1997) und begannen beispielsweise ein Gerichtsverfahren gegen die baskische Regierung bezüglich ihrer Kompetenzen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Bourne 2003; McCall/Itçaina 2017). Staatliche Behörden betrachteten die substaatliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Misstrauen und sogar Feindseligkeit (Letamendia 1997).

Zu maßgeblichen Veränderungen bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Regionen führte schließlich die europäische Integration, vor allem seit Anfang der 1990er Jahre. Die EU und der Europarat begannen, die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern; die EU vor allem, um den europäischen Binnenmarkt zu vollenden, das Wirtschaftswachstum zu steigern und regionale Ungleichheiten zu verringern. Aufgrund dieser supranationalen Unterstützung hat sich die substaatliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den letzten 30 Jahren von einem Randthema der europäischen Integration zu einem wichtigen Bestandteil und Ziel der EU-Kohäsionspolitik entwickelt. Auch die Instrumente, die die EU zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Verfügung stellt, wurden allmählich erweitert und verstärkt (Harguindéguy/Hayward 2012; Engl 2014; Evrard/Engl 2018). Zunächst stellte die EU seit 1990 finanzielle Mittel im Rahmen des Interreg-Programms für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Verfügung. Diese finanzielle Unterstützung wurde 2006 durch ein rechtlich-institutionelles Instrument ergänzt, indem der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) als europäische Rechtsform zur Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geschaffen wurde (Engl 2014). Derzeit werden Pläne diskutiert, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter rechtlich zu unterstützen, etwa durch den Europäischen grenzüberschreitenden Mechanismus als

Instrument zur Überwindung rechtlicher Hindernisse bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dieser Mechanismus wird noch zwischen der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat verhandelt (Engl/Evrard 2020).

Insgesamt hat die EU die Grenzregionen und ihre Handlungsmöglichkeiten über ihre Grenzen hinweg erheblich gestärkt. Sie hat substaatliche Diplomatie und Kooperation normalisiert (Cornago 2010) und einen kooperativen Rahmen für diese Entgrenzungsprozesse geschaffen, der einen fruchtbaren Boden für territoriale Kooperation und institutionelle Innovation bietet (De Sousa 2013; Engl 2016; Medeiros 2020; Ulrich 2020). Die europäische Integration gilt als Erfolgsgeschichte für Grenzgebiete. Die EU-Regionalpolitik und das Schengen-System schufen transnational verflochtene Regionen: Man lebt und arbeitet gemeinsam über die Grenzen hinweg. Es ist Normalität, sich in einem Grenzraum frei zu bewegen, hier oder drüben einzukaufen. Und es gibt auch viel Geld: Unternehmen, Vereine oder Institutionen erhalten EU-Mittel für grenzüberschreitende Projekte. Auch auf politischer Ebene wird eng zusammengearbeitet, zum Beispiel im Rahmen von Europaregionen. Die Aktivitäten von Grenzregionen finden nun dort statt, wo Grenzen sie eigentlich aufhalten würden. EU-geförderte grenzüberschreitende Zusammenarbeit führt zu regionalem Empowerment und zur Institutionalisierung von grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen, etwa in Form von EVTZ und Europa-regionen.

Entscheidend für die Aufweichung der Rolle politischer Grenzen ist die Funktion von Grenzen als Orte der Kooperation. Demgegenüber sind grenzüberschreitende Aktivitäten und Netzwerke sehr anfällig, wenn sich die zugrundeliegende Funktion einer Grenze ändert. Während in der Literatur thematisiert wurde, dass auch physisch offene Grenzen nach wie vor eine trennende Funktion haben (McCall 2013; Balogh/Pete 2018; Liebich 2019), erleben wir derzeit markante Brüche in der Funktion von Grenzen als Orte der Kooperation. In den letzten Jahren haben politische Rhetorik und politische Maßnahmen zugenommen, die die abschottende Rolle von Grenzen und ihre Funktion als Sicherheitsbarrieren betonen. Konkrete Maßnahmen zur Wiederherstellung von Grenzen als Sicherheitsmittel und als physische Barrieren wurden in der sogenannten Migrationskrise nach 2015 und noch drastischer während der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 umgesetzt (Bellamy et al. 2017; Evrard et al. 2020; Klatt 2020; Engl/Wisthaler 2020; Bieber/Bieber 2021). Das Zusammenwachsen in den Grenzregionen ist daher immer wieder mit Krisen konfrontiert.

Durch die Covid-19-Pandemie befanden sich auch Grenzregionen im Lockdown. Die Bewegung innerhalb eines Grenzraums ist äußerst eingeschränkt, im Frühjahr

2020 war sie teilweise auch vollkommen eingestellt. Grenzgänger/-innen und Angehörige von Minderheiten, die in mehreren Kulturen beheimatet sind und ihren Alltag auf beiden Seiten einer Staatsgrenze gestalten, sind davon besonders betroffen. Öffentliche Sicherheit und Gesundheit werden staatlich gedacht und Strategien zum Umgang mit der Pandemie staatlich geplant. Dieser staatliche Unilateralismus widerspricht dem lokalen und regionalen grenzüberschreitenden Multilateralismus, den lokale und regionale Gebietskörperschaften an Europas Innengrenzen aufgebaut haben.

So zeigen etwa Studien, dass die meisten EVTZ über Ressourcen und Instrumente für kollektives Handeln verfügen, die sie selbst verwalten. Über 70 Prozent der 2018 bestehenden EVTZ verfügen über ein stabiles kollektives Finanzarrangement, das durch die Finanzierung der Mitglieder bereitgestellt wird, und fast 80 Prozent der EVTZ haben eigenes Personal (Evrard/Engl 2018). Diese Kollektivierung von Ressourcen auf grenzüberschreitender Ebene bietet Möglichkeiten, zwischen komplexen Ansprüchen auf die Kontrolle über ein Territorium zu vermitteln und neue Mittel für den Ausdruck von Identitäten und Zugehörigkeiten bereitzustellen. Eine weitere Studie zeigt, dass etwa ein Viertel der bestehenden grenzüberschreitenden EVTZ als „strategische Mehrebenen-Partnerschaften“ eingestuft werden können, mit ausgeprägten institutionellen und administrativen Kapazitäten und gezielten Interventionsstrategien für die territoriale Entwicklung und den Abbau von grenzüberschreitenden Barrieren. Rund die Hälfte der bestehenden grenzüberschreitenden EVTZ werden als „intermediäre Mehrebenen-Partnerschaften“ eingeordnet. Diese verfügen ebenfalls über institutionelle Kapazitäten und gemeinsame Projekte, haben aber keine gezielte gemeinsame Entwicklungsstrategie für den Grenzraum, vor allem im Hinblick auf den Abbau von Grenzhindernissen. Ein weiteres Viertel der EVTZ werden als „rudimentäre Mehrebenen-Partnerschaften“ klassifiziert. Diese haben keine klare und ausgeprägte Strategie zum Abbau von Grenzhindernissen, wenige grenzüberschreitende Projekte und schwach ausgeprägte institutionelle Arrangements (Medeiros 2020). Obschon die große Mehrheit sich also im Mittelfeld befindet, was Kapazitäten und Strategien der gezielten Zusammenarbeit betrifft, so gibt es dennoch bei den meisten dieser grenzüberschreitenden Strukturen zumindest eine solide Grundlage der Kooperation, die auch in Krisenzeiten mobilisiert werden kann.

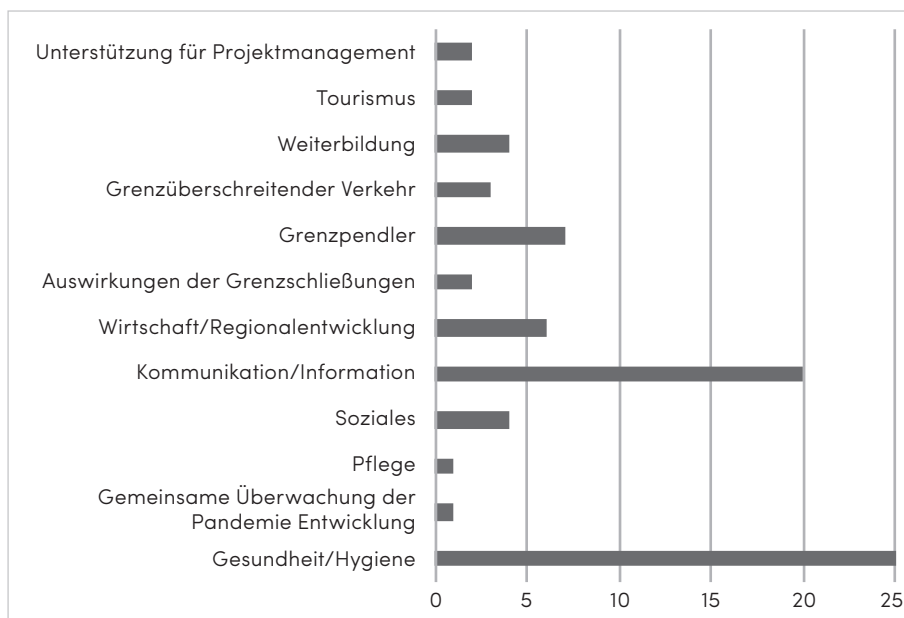
Angesichts der Grenzsicherungen in der Covid-19-Pandemie haben sich eine Vielzahl von Akteuren in Grenzregionen mobilisiert und spezielle grenzüberschreitende Initiativen gesetzt. Der folgende empirische Teil gibt Aufschluss über Akteure und Politikfelder im Kontext dieses grenzüberschreitenden Aktionismus.

3. Aktionismus in Grensräumen während der Grenzschießungen im Zuge der Covid-19-Pandemie

Die Grundlage für den empirischen Teil bildet die Sammlung von Beispielen für grenzüberschreitende Initiativen während der Grenzschießungen im Frühjahr 2020, die der Ausschuss der Regionen gesammelt und veröffentlicht hat. Dabei wird aufgeschlüsselt, welche Themenfelder abgedeckt wurden und welche Akteure sich mobilisierten.

Die Aufschlüsselung der Themenfelder zeigt, dass die Bereiche Gesundheit und Hygiene am häufigsten Gegenstand von grenzüberschreitenden Aktionen waren. Gleichzeitig zeigt Abbildung 1, dass auch die Bereiche Kommunikation und Information eine fast ebenso wichtige Rolle gespielt haben. Mit etwas Abstand folgen die Themen Grenzpendler/-innen sowie Wirtschaft und Regionalentwicklung. Tabelle 1 listet einige exemplarische Beispiele für Maßnahmen in den Themenbereichen Gesundheit und Kommunikation/Information auf.

Abb. 1: Themenfelder von grenzüberschreitenden Aktionen im Zuge der Covid-19 bedingten Grenzschießungen



Quelle: Eigene Ausarbeitung auf Grundlage der AdR Datenbank „We stand together. Cities and regions responding to the Covid-19-emergency“.

Tab. 1: Exemplarische grenzüberschreitende Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit und Kommunikation/Information

Beispiele für grenzüberschreitende Maßnahmen im Themenbereich Gesundheit	Beispiele für grenzüberschreitende Maßnahmen im Themenbereich Kommunikation/Information
Verlegung von Patienten und Patientinnen	Errichtung einer Task-Force/Koordinationsstelle
Austausch von medizinischen Geräten und Ausstattung	Regelmäßiger Informationsaustausch mit den Behörden
Austausch von Schutzausrüstung	Errichtung von Informationsdiensten für Bürger/-innen
Stärkung der Digitalisierung im Gesundheitswesen	Mehrsprachige Informationskampagnen zu Zahlen, Regelungen und notwendigen Dokumenten
Schulungen für medizinisches Personal	
Task Force aus Krankenhausmanagern und den Verantwortlichen für das Gesundheitswesen im grenzüberschreitenden Gebiet	

Quelle: Eigene Ausarbeitung auf Grundlage der AdR Datenbank „We stand together. Cities and regions responding to the Covid-19-emergency“.

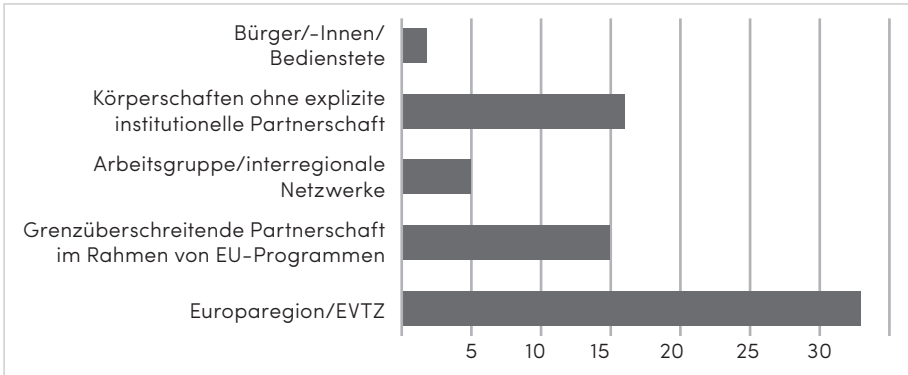
Bei den Akteuren treten besonders Europaregionen und EVTZ hervor. Sie waren mit 33 Beispielen am häufigsten Träger/-innen dieser Initiativen (25 davon sind als EVTZ organisiert, die anderen acht sind Europaregionen, die über eine andere Rechtsform organisiert sind; siehe Abb. 2). Es sei aber auf den Vorbehalt verwiesen, dass die Daten eine gewisse Einseitigkeit vermitteln, da EVTZ und Europaregionen mit den Trägern der Datensammlung, allen voran mit den führenden Verbänden im Bereich der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, sehr gut vernetzt sind und daher womöglich vermehrt dem Aufruf gefolgt sind, Beispiele für grenzüberschreitende Initiativen einzubringen. Allerdings zeigt die Auswertung auch, dass 16 Initiativen von Körperschaften und Behörden umgesetzt wurden, die keine explizite grenzüberschreitende institutionelle Partnerschaft aufweisen. Sie stehen damit nahezu gleichauf wie grenzüberschreitende Partnerschaften im Rahmen von EU-Programmen, wie zum Beispiel Interreg, die mit den Trägern dieser Datensammlung ebenfalls sehr vernetzt sein dürften. An letzter Stelle bei den Akteuren befinden sich Einzelpersonen, was darauf hindeutet, dass ein Großteil der Aktionen über institutionelle Kanäle erfolgt.

Um zu untersuchen, ob Europaregionen und EVTZ ihre Rolle als Vermittler zwischen verschiedenen Systemen und – im konkreten Fall der Covid-19-Pandemie – zwischen unterschiedlichen Maßnahmen und Restriktionen zur Pandemiebekämpfung

wahrnehmen, wurde das Themenfeld Kommunikation und Information gesondert betrachtet und nach Akteuren aufgeschlüsselt (siehe Abbildung 3).

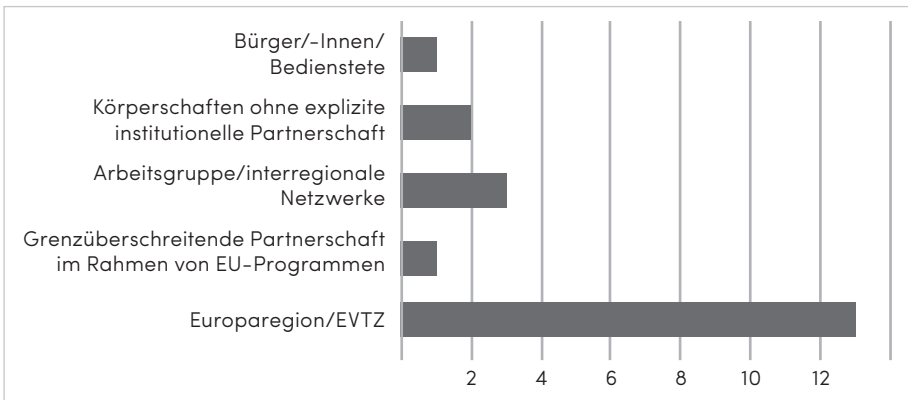
Hier bestätigt sich, dass Europaregionen und EVTZ besonders hervortreten und das Thema Kommunikation und Information bedienen. Ein Vergleich dieser EVTZ in ihrer Einstufung als rudimentäre, intermediäre und strategische Partnerschaften² zeigt außerdem, dass nahezu alle diese EVTZ strategische Partnerschaften laut

Abb. 2: Träger von grenzüberschreitenden Aktionen im Zuge der Covid-19 bedingten Grenzschließungen



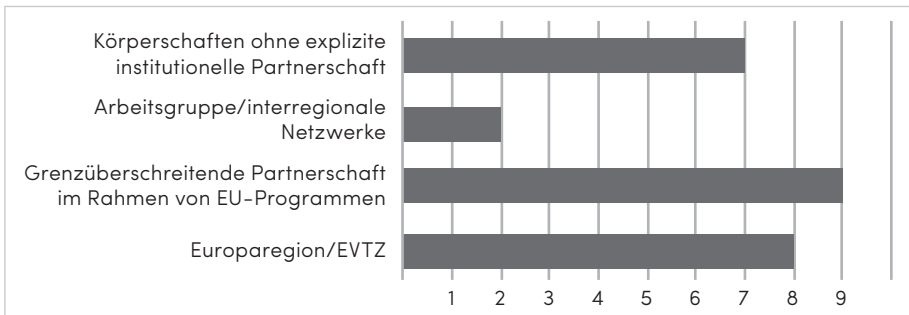
Quelle: Eigene Ausarbeitung auf Grundlage der AdR Datenbank „We stand together. Cities and regions responding to the Covid-19-emergency“.

Abb. 3: Träger von grenzüberschreitenden Aktionen im Themenfeld Kommunikation und Information



Quelle: Eigene Ausarbeitung auf Grundlage der AdR Datenbank „We stand together. Cities and regions responding to the Covid-19-emergency“.

Abb. 4: Träger von grenzüberschreitenden Aktionen im Themenfeld Gesundheit und Hygiene



Quelle: Eigene Ausarbeitung auf Grundlage der AdR Datenbank „We stand together. Cities and regions responding to the Covid-19-emergency“.

Klassifizierung von Medeiros (2020) aufweisen. Somit bestätigt sich, dass ausgeprägte institutionelle und administrative Kapazitäten sowie gezielte Entwicklungsvisionen einer grenzüberschreitenden Partnerschaft eine entscheidende Grundlage sein können, die auch in Krisenzeiten für gezielte Vermittlungs- und Informationsfunktionen mobilisiert werden können.³

Zum Vergleich zeigt Abbildung 4 die Aufschlüsselung der Akteure im Themenbereich Gesundheit und Hygiene. Hier zeigt sich ein recht ausgewogenes Bild zwischen Europaregionen und EVTZ, Partnerschaften im Rahmen von EU-Programmen und Körperschaften ohne explizite institutionelle Partnerschaft. Partnerschaften im Rahmen von EU-Programmen weisen sogar einen leichten Vorsprung auf.

Die getroffenen Maßnahmen im Bereich der Kommunikation und Information betreffen sowohl die Kommunikation zwischen den Behörden im Grenzgebiet als auch die Kommunikation zu den Bürger/-innen im Grenzraum. Zur Erleichterung der Kommunikation zwischen den Behörden wurden spezielle Gremien eingerichtet, so genannte *Task Forces* und Koordinierungsstellen, die den Informationsaustausch zwischen den Behörden in den unterschiedlichen Staaten systematisch kanalisieren und strukturieren sollen. Außerdem wurden spezielle Informationsdienste für die Bürger/-innen eingerichtet, um sie über aktuelle Regelungen und Maßnahmen sowie notwendige Dokumente zu informieren.

Im Zuge der „European Week of Regions and Cities“ im Oktober 2020, eine jährliche Veranstaltung, wo Vertreterinnen und Vertreter aus den Städten und Regionen Europas gemeinsam mit Vertretungen der EU-Institutionen über die Rolle von Städten und Regionen reflektieren, wurde unter anderem über die Auswirkungen der Corona-Pandemie für Grenzregionen Bilanz gezogen.⁴ Vertreter/-innen aus den

Grenzregionen unterstrichen dabei die politische Bedeutung von gemeinsamen grenzübergreifenden Gremien, wie die *Task Forces*. Zwar konnten diese Gremien nicht das grundlegende Problem der Grenzschießungen und der unterschiedlichen Restriktionen und Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung lösen, aber sie konnten erfolgreich zwischen den Systemen vermitteln. Als Beispiel wurde die *Task Force* im Grenzraum Deutschland, Niederlande und Belgien genannt, die sowohl für die lokale politische Ebene als auch für die Bürger/-innen im Grenzraum wichtige Informationen über die Lage in den verschiedenen Grenzregionen lieferte.

Auch die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino setzte im Zuge der Pandemiebedingten Grenzschießungen gezielte Maßnahmen. Diese Maßnahmen fallen in die Bereiche Gesundheit, Kommunikation/Information und Grenzpendler/-innen und decken sich somit mit jenen Themenbereichen, die für die anderen europäischen Grenzräume aufgeschlüsselt wurden (Abbildung 3).

Bereits am 25. Februar 2020 traf sich der Euregio-Vorstand zu einer Sondersitzung, um angesichts der zunehmenden Infektionen das weitere Vorgehen und eventuelle Maßnahmen abzustimmen. Bei dieser Sitzung beschloss der Vorstand, eine Euregio-Koordinierungsstelle einzurichten, an der die Zivilschutz- und Gesundheitsdirektoren der drei Euregio-Länder teilnehmen. Am 3. März 2020 gab es das erste Treffen, mindestens zwei Videokonferenzen pro Woche sollten für den regelmäßigen Austausch folgen. Besprochen wurde bei diesem ersten Treffen laut Medienberichten der Umgang mit Personen, die sich grenzübergreifend bewegen, sowie grenzüberschreitende Veranstaltungen (Die Neue Südtiroler Tageszeitung 2020a). Auf der Website der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino ist die Einrichtung dieser Koordinierungsstelle unter den Marksteinen der Europaregion vermerkt, über das erste Treffen wird in der Rubrik „Aktuelles“ informiert. Weitere Treffen, Themen oder Ergebnisse dieser Koordinierungsstelle werden aber nicht angeführt, weder auf der Homepage der Europaregion noch haben regionale Medien darüber berichtet. Die drei Euregio-Landeshauptleute Günther Platter (Tirol), Arno Kompatscher (Südtirol) und Maurizio Fugatti (Trentino) trafen sich weiterhin regelmäßig in Videokonferenzen, um sich über aktuelle Entwicklungen auszutauschen und die politische Zusammenarbeit zu bekräftigen (Südtiroler Landesverwaltung 2020).

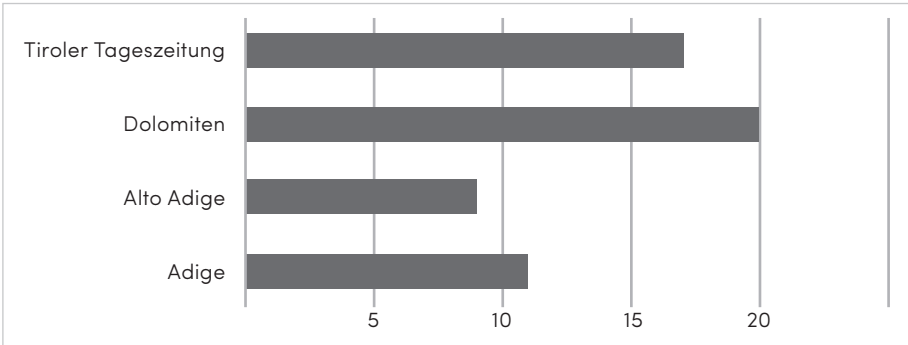
Das Thema Gesundheit spielte bei der Zusammenarbeit eine zentrale Rolle. So wurden Intensivpatienten aus Südtirol in den Krankenhäusern von Innsbruck und Lienz aufgenommen, um Südtirols Krankenhäuser zu entlasten. Im Gegenzug stellte Südtirol Schutzmasken und Schutzanzüge für Tirol zur Verfügung (Südtirol News 2020a). Ebenso wichtig waren die wechselseitige Kommunikation und Information. Auf der Homepage der Europaregion wurde regelmäßig über aktuelle Corona-Zahlen

und Regelungen in der Europaregion berichtet. Allerdings gab es hier keine integrierte Information über alle drei Landesteile in beiden Sprachen, sondern die Informationen wurden sprachlich und somit auch geographisch getrennt vermittelt. Über Zahlen und Regelungen aus Tirol wurde ausschließlich in der deutschsprachigen Version der Rubrik „Aktuelles“ berichtet, während die Zahlen und Regelungen aus dem Trentino nur in der italienischsprachigen Version dieser Rubrik aufscheinen. Nur die Zahlen und Informationen zu Südtirol scheinen in beiden Sprachen auf.

Eine Bruchlinie zeigt sich auch in der Präsenz der Europaregion in den regionalen Tageszeitungen. Eine Auswertung der Berichterstattung über die Europaregion im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie in den Tageszeitungen Adige, Alto Adige, Dolomiten und Tiroler Tageszeitung von Februar 2020 bis Juni 2020 zeigt, dass die Europaregion in der Berichterstattung der deutschsprachigen Medien zum Thema Covid-19 deutlich präsenter ist (Abbildung 5). Dieses Ergebnis lässt vermuten, dass die Bruchlinie in der Präsenz demnach mehr die sozial-kulturelle Grenze zwischen den Sprach- und Kulturräumen betrifft als die politisch-administrativen Grenzen am Brenner und zwischen Südtirol und dem Trentino.

Schließlich war noch das Thema Grenzpendler/-innen ein wichtiges Thema. Am 10. März 2020 verhängte Österreich eine Einreisesperre für Reisende aus Italien. Personen, die aus Italien nach Österreich einreisen wollten, mussten im Besitz eines ärztlichen, höchstens vier Tage alten Zeugnisses zum Nachweis eines negativen Coronavirus-Tests sein (Südtirol News 2020b). Dies brachte massive Einschnitte für Grenzpendler/-innen und den kleinen Grenzverkehr und die Euregio-Vertreter reagierten unmittelbar mit gemeinsamen Forderungen nach vereinfachten Bedingungen.

Abb. 5: Berichterstattung über die Europaregion im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie in regionalen Tageszeitungen



Quelle: Eigene Ausarbeitung auf Grundlage der Auswertung der Berichterstattung in den Tageszeitungen Adige, Alto Adige, Dolomiten und Tiroler Tageszeitung von Februar 2020 bis Juni 2020.

So setzte sich Südtirols Landeshauptmann Arno Kompatscher umgehend dafür ein, für berufliche Grenzpendler/-innen vereinfachte Kontrollen einzuführen und eigene Vorfahrtsspuren für den Waren- und Güterverkehr einzurichten (Die Neue Südtiroler Tageszeitung 2020b). Über die sozialen Medien informierte die Europaregion über notwendige mitzuführende Unterlagen (Europaregion Tirol Südtirol Trentino 2020). Außerdem wurde durch bilaterale Verhandlungen zwischen Südtirol und Österreich für Studierende aus Südtirol die Möglichkeit geschaffen, ebenso wie für Berufspendler/-innen nach Österreich einzureisen (Kurier 2020).

Im Zuge der Verbesserung der Infektionszahlen gegen Sommer 2020 setzten sich die Euregio-Landeshauptleute für eine Öffnung der Brennergrenze ein. In einer gemeinsamen Videokonferenz am 27. Mai 2020 haben die Landeshauptleute beschlossen, einen Appell an die jeweiligen Regierungen zu richten, um so schnell wie möglich für eine abgestimmte Grenzöffnung zu sorgen (Südtirol News 2020c). Die Grenzöffnung zu Italien kam schließlich, etwas später als von den Euregio Landeshauptleuten gefordert, am 16. Juni 2020 mit einer Grenzöffnung Österreichs für insgesamt 31 europäische Länder. Für die norditalienische Region Lombardei galt weiterhin eine partielle Reisewarnung, Schweden, Großbritannien und Portugal waren von der Rücknahme der Reisebeschränkungen ebenfalls noch ausgenommen (Südtirol News 2020d). Der Tiroler Landeshauptmann Günther Platter sah somit eine zentrale Forderung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino erfüllt.

In den Tageszeitungen Adige, Alto Adige, Dolomiten und Tiroler Tageszeitung stand bei der Berichterstattung über die Europaregion im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie das Thema Grenzsicherungen stark im Vordergrund. Über andere Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Pandemiebekämpfung wurde zwischen Februar 2020 und Juni 2020 wenig berichtet. Im Zuge der Verhandlungen über die Grenzöffnungen wird in den Medien die Vermittlungsfunktion der Europaregion häufig thematisiert, zum einen weil es im Gebiet viele soziale und wirtschaftliche Interaktionen gibt, die eine Grenzöffnung erfordern und zum anderen, weil die politischen Vertreter der Europaregion sich auf Staatsebene für eine Grenzöffnung einsetzen. Interessant ist, dass diese Lobbying-Funktion der Europaregion im Adige nahezu gleich oft thematisiert wurde wie in den Dolomiten und der TT. Somit wurde diese mögliche Funktion der Europaregion in allen drei Landesteilen gleichsam medial widerspiegelt.

Inwieweit die Forderungen der drei Euregio-Landeshauptleute tatsächlich für diese Grenzöffnung wirksam waren, lässt sich so nicht nachzeichnen. Sicher ist aber, dass die Landeshauptleute durch gemeinsames öffentliches Auftreten ihren Forderungen mehr politischen Nachdruck verleihen konnten als im Alleingang.

4. Ausblick

Die Beispiele für den Aktionismus in Grenzräumen während der Grenzschießungen im Zuge der Covid-19-Pandemie verdeutlichen, dass Räume im gegenwärtigen Europa nicht mehr nur nationalstaatlich organisiert sind und gelebt werden. Dennoch werden in Krisenzeiten die Staatsgrenzen zu vermeintlich wichtigen Sicherheitsvorrichtungen reaktiviert, sodass es zu einem Konflikt zwischen grenzüberschreitenden Lebensräumen und zentralstaatlich definierten Politik- und Sicherheitsagenden kommt. Die Akteure in den Grenzregionen und auch in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino haben wichtige Zeichen gesetzt, um auf die besonderen Situationen in Grenzregionen aufmerksam zu machen. Einerseits haben sie die Zusammenarbeit gerade wegen der Grenzschießungen noch stärker symbolisch bekräftigt. Andererseits haben sie auch in konkreten Bereichen Maßnahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ergriffen, vor allem bei den Themen Gesundheit und Kommunikation/Information. Gleichzeitig gibt dieser Aktionismus den Interessensvertreter/-innen von Grenzregionen und ihren Forderungen weiteren politischen Antrieb.

Die Institutionen und Netzwerke von Regionen und Grenzregionen, wie der Ausschuss der Regionen, die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen und die Mission Opérationnelle Transfrontalière nutzen die derzeitige Krisensituation für ihre Lobbyarbeit für eine weitere Stärkung des politischen Mandats von Grenzregionen und grenzüberschreitenden Netzwerken. Der Rückschlag der Covid-19-Pandemie in Sachen Grenze bietet weiteren Boden für ihre Forderungen, dass die Vorreiterrolle der Grenzregionen für die Zusammenarbeit in Europa stärker gewürdigt und die substaatliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit als zukunftsweisender Prozess politisch verankert wird. Konkret unterstützt der Ausschuss der Regionen Vorschläge für weitere Instrumente zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wie z. B. den Europäischen grenzüberschreitenden Mechanismus (ECBM) (Engl/Evrard 2020) und erarbeitet eine langfristige Vision über die Zukunft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie über die Rolle von Grenzregionen in der EU. Der AdR will gemeinsam mit den führenden europäischen Interessensvertretern von Grenzregionen eine Resolution über die Zukunft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erarbeiten mit konkreten Zielen, die bis 2050 umgesetzt werden sollen, um Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu beseitigen und das Leben in Grenzgebieten zu verbessern (Europäischer Ausschuss der Regionen 2020).

Eine weitere Antwort liegt in den Grenzräumen selbst. Die Netzwerke müssen belastbarer und widerstandsfähiger werden. Dazu braucht es zwei Dinge: Ein stärkeres

europäisches Mandat für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Europaregionen wie auf europäischer Ebene bereits gefordert wird. Und innerhalb der Europaregionen selbst ist eine Reflexion notwendig, nach welchen Prinzipien und mit welchen Mitteln die Zusammenarbeit organisiert sein soll. Ein sozial, wirtschaftlich und politisch integrierter Grenzraum mit belastbaren Netzwerken und Steuerungsmechanismen vermag dem Rückzug ins Nationale entgegenzuwirken und konzertiertes Handeln über Staatsgrenzen hinweg einzufordern. Eine Krise kann den notwendigen Druck erzeugen, um neue Wege zu erproben und Lösungen durchzusetzen.

Dass in Pandemiezeiten das Themenfeld Gesundheit im Mittelpunkt der grenzüberschreitenden Kooperation steht, ist naheliegend. Allerdings ist auffällig, dass das Themenfeld Kommunikation kaum weniger bedeutend ist als der Bereich Gesundheit. Daraus folgt, dass die Kommunikation eine ganz zentrale Funktion in der grenzüberschreitenden Kooperation einnimmt. Die Kommunikation ist für Bürger/-innen die Voraussetzung für die Kooperation über Grenzen hinweg und somit die Legitimationsgrundlage für sämtliche Aktivitäten, die von den EVTZ und anderen grenzüberschreitenden Institutionen und Initiativen vorangetrieben werden. Dass es in dieser Hinsicht Schwächen und Desiderata gibt, zeigt das Beispiel des EVTZ Tirol-Südtirol-Trentino. Zum einen scheint die langfristige Entwicklungsstrategie der Europaregion in der Kommunikation und in Web-Auftritten des EVTZ noch nicht klar hervorzutreten. Und zum anderen könnte die Europaregion in ihrer Kommunikation noch stärker ihren Bezug zu einem gemeinsamen, grenzüberschreitenden Handlung- und Lebensraum vermitteln, indem die Kommunikation zu spezifischen und aktuellen Themen, wie die Covid-19-Pandemie, alle drei Landesteile gleichermaßen integriert und adressiert.

Anmerkungen

- 1 Teile dieses Beitrags basieren auf Engl (2020) sowie Engl (2021).
- 2 Für eine Erklärung der drei Partnerschaftstypen (Medeiros 2020) siehe Abschnitt 2 vorletzter Absatz.
- 3 Von den im Themenfeld Kommunikation/Information aktiv gewordenen EVTZ fällt einer laut der Klassifizierung von Medeiros nicht in die Kategorie der strategischen Partnerschaften, nämlich die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Wegen mangelnder gezielter Strategien zur Überwindung von Barriere-Effekten im Grenzraum stuft Medeiros diesen als intermediär ein. Allerdings beruht seine Einordnung auf Informationen aus dem AdR EVTZ-Portal und den Webseiten der EVTZ. Aufgrund dieser Datengrundlage gibt Medeiros selbst zu Bedenken, dass es eine präzise und fundierte, detailliertere Analyse bräuchte (Medeiros 2020, 161).
- 4 Unter anderem in der Session „Time to measure impact in border regions: COVID-19 crossing borders“ am 15. Oktober 2020 (Europäische Union 2020).

Literaturverzeichnis

- Balogh, Péter/Pete, Márton (2018), Bridging the Gap: Cross-border Integration in the Slovak–Hungarian Borderland around Štúrovo–Esztergom, in: *Journal of Borderlands Studies*, 33(4), 605–622
- Bellamy, Richard/Lacey, Joseph/Nicolaïdis, Kalypso (2017), European Boundaries in Question?, in: *Journal of European Integration*, 39(5), 483–498
- Bieber, Florian/Bieber, Roland (2021), *Negotiating Unity and Diversity in the European Union*, London: Palgrave Macmillan
- Bourne, Angela (2003), European Integration and Conflict Resolution in the Basque Country, Northern Ireland and Cyprus, in: *Perspectives on European Politics and Society*, 4(3), 391–415
- Brunet-Jailly, Emmanuel (2005), Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective, in: *Geopolitics*, 10(4), 633–649
- Cornago, Noé (2010), On the Normalization of Sub-State Diplomacy, in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1–2), 11–36
- De Sousa, Luis (2013), Understanding European Cross-Border Cooperation: A Framework for Analysis, in: *Journal of European Integration*, 35(6), 669–687
- Die Neue Südtiroler Tageszeitung (2020a), Die Corona-Koordinierung, in: *Tageszeitung online*, 04.03.2020, www.tageszeitung.it/2020/03/04/die-corona-koordinierung/ (25.01.2021)
- Die Neue Südtiroler Tageszeitung (2020b), Lösung für Grenzpendler, in: *Tageszeitung online*, 12.03.2020, www.tageszeitung.it/2020/03/12/loesung-fuer-grenzpendler/ (25.01.2021)
- 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 (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
- Engl, Alice (2020), Achtung Grenze, in: *ff-Das Südtiroler Wochenmagazin*/23, 04.06.2020, 28–29
- Engl, Alice (2021), Between Dynamic Practice and Normative Limits. Minorities and De-Bordering Processes in the EU, in: Malloy, Tove H./Vizi, Balazs (Hg.), *Minority Politics in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar (in Druck)
- Engl, Alice/Evrard, Estelle (2020), Agenda-Setting Dynamics in the post-2020 Cohesion Policy Reform. The Pathway Towards the European Cross-Border Mechanism as Possible Policy Change, in: *Journal of European Integration*, 42(7), 917–935
- Engl, Alice/Wisthaler, Verena (2020), Stress Test for the Policy-Making Capability of Cross-border Spaces? Refugees and Asylum Seekers in the Euroregion Tyrol-South Tyrol-Trentino, in: *Journal of Borderlands Studies*, 35(3), 467–485
- Engl, Alice/Zwilling, Carolin (2008), Cross-Border Cooperation between Historical Legacies and New Horizons, in: Woelk, Jens/Marko, Joseph/Palermo, Francesco (Hg.), *Tolerance through Law. Self-Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden: Brill, 161–176
- Europäische Union (2020), Time to Measure Impact in Border Regions: Covid-19 Crossing Borders, https://europa.eu/regions-and-cities/programme/sessions/1021_en (25.01.2021)
- Europäischer Ausschuss der Regionen (2020), Public Consultations on the Future of Cross-Border Cooperation, <http://cdlink2.cor.europa.eu/m/1/98870298/p1-b21020-38daf0d284674b33bed1d6b0e8f5e383/1/405/0d84c40b-9767-4907-b082-6e7f3ad30b40#> (25.01.2021)
- Euroregion Tirol Südtirol Trentino (2020), Grenzpendler aufgepasst!, www.facebook.com/euroregion.info/posts/1256071584600107/ (01.02.2021)
- Evrard, Estelle/Engl, Alice (2018), Taking Stock of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). From Policy Formulation to Policy Implementation, in: Medeiros, Eduardo (Hg.), *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, Cham: Springer, 209–227
- Evrard, Estelle/Nienaber, Birte/Sommaribas, Adolfo (2020), The Temporary Reintroduction of Border Controls Inside the Schengen Area: Towards a Spatial Perspective, in: *Journal of Borderlands Studies*, 35(3), 369–383
- Harguindéguy, Jean-Baptiste/Hayward, Katy (2012), The Institutionalization of the European Internal Cross-Border Co-operation Policy: A First Appraisal, in: *European Planning Studies*, 22(1), 184–203
- Kaplan, David H. (2000), Conflict and Compromise Among Borderland Identities in Northern Italy, in: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 91(1), 44–60
- Keating, Michael (1999), Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies, in: Aldecoa, Francisco/Keating, Michael (Hg.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Sub-national Governments*, London, New York: Routledge, 1–16
- Klatt, Martin (2017), Minorities as Secondary Foreign Policy Agents in Peacebuilding and Reconciliation? The Case of Denmark and Germany, in: *Regional & Federal Studies*, 27(3), 239–259
- Klatt, Martin (2020), The So-Called 2015 Migration Crisis and Euroscepticism in Border Regions: Facing Re-Bordering Trends in the Danish–German Borderlands, in: *Geopolitics*, 25(3), 567–586

- Kurier (2020), Unis: Südtirols Studenten dürfen nach Österreich einreisen, in: Kurier.at, 05.05.2020, <https://kurier.at/politik/inland/unis-suedtirols-studenten-duerfen-nach-oesterreich-einreisen/400832807> (25.01.2021)
- Lecours, André (2008), Political Issues of Paradiplomacy. Lessons from the Developed World, The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' and Antwerp University
- Letamendia, Francisco (1997), Basque Nationalism and Cross-Border Co-operation between the Southern and Northern Basque Countries, in: *Regional & Federal Studies*, 7(2), 25–41
- Liebich, Alexandra (2019), The „Boomerang Effect“ of Kin-state Activism: Crossborder Ties and the Securitization of Kin Minorities, in: *Journal of Borderlands Studies*, 34(5), 665–684
- Markusse, Jan (2004), Transborder Regional Alliances in Europe: Chances for Ethnic Euroregions?, in: *Geopolitics*, 9(3), 649–673
- McCall, Cathal (2013), European Union Cross-Border Cooperation and Conflict Amelioration, in: *Space and Polity*, 17(2), 197–216
- McCall, Cathal/Itçaina, Xabier (2017), Secondary Foreign Policy Activities in Third Sector Cross-Border Cooperation as Conflict Transformation in the European Union: The Cases of the Basque and Irish Borderscapes, in: *Regional & Federal Studies*, 27(3), 261–281
- Medeiros, Eduardo (2020), The EGTC as a Tool for Cross-Border Multi-Level Governance, in: Ocskay, Gyula (Hg.), 15 Years of the EGTCs. Lessons Learnt and Future Perspectives, Budapest: Central European Service for Cross-border Initiatives, 145–168
- Segura, Caterina García (2017), Sub-state Diplomacy: Catalonia's External Action amidst the Quest for State Sovereignty, in: *International Negotiation*, 22(2), 344–373
- Stol.it (2020), Conte: „Österreichs Grenzpolitik nicht gerechtfertigt“, in: stol.it, 03.06.2020, www.stol.it/artikel/politik/conte-stellt-recovery-plan-fuer-italiens-wirtschaft-vor (25.01.2021)
- Südtiroler Landesverwaltung (2020), Euregio setzt in Corona-Zeiten auf enge Zusammenarbeit, 30.3.2020, www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=637145 (25.01.2021)
- Südtirol News (2020a), Schließung der Grenzen und Einschränkung des Warenverkehrs aufgrund von Covid-19, in: Südtirol News, 16.03.2020, www.suedtirolnews.it/wirtschaft/schliessung-der-grenzen-und-einschraenkung-des-warenverkehrs-aufgrund-von-covid-19 (25.01.2021)
- Südtirol News (2020b), Coronavirus – Tirol nimmt fünf Südtiroler Intensivpatienten auf, in: Südtirol News, 24.03.2020, www.suedtirolnews.it/chronik/coronavirus-tirol-nimmt-fuenf-suedtiroler-intensivpatienten-auf (25.01.2021)
- Südtirol News (2020c), Euregio-Landeshauptleute sind sich einig: Grenzöffnung bis spätestens 15. Juni, in: Südtirol News, 27.05.2020, www.suedtirolnews.it/politik/euregio-landeshauptleute-sind-sich-einig-grenzoeffnung-bis-spaetestens-15-juni (25.01.2021)
- Südtirol News (2020d), Österreich hebt Reisebeschränkungen für 31 Länder auf, in: Südtirol News, 10.06.2020, www.suedtirolnews.it/politik/oesterreich-hebt-reisebeschraenkungen-fuer-31-laender-auf (25.01.2021)
- Svensson, Sara (2020), Resistance or Acceptance? The Voice of Local Cross-Border Organizations in Times of Re-Bordering, in: *Journal of Borderlands Studies*, DOI: 10.1080/08865655.2020.1787190
- Ulrich, Peter (2020), The EGTC, Transformative and Innovative Governance and National Boundaries, in: Ocskay, Gyula (Hg.), 15 Years of the EGTCs. Lessons Learnt and Future Perspectives, Budapest: Central European Service for Cross-border Initiatives, 169–195



Marco Brunazzo

Il Trentino e il Covid-19: le policies incerte di fronte alla pandemia

Trentino and Covid-19: uncertain policies in the face of the pandemic

Abstract Trentino's response to the crisis posed by the pandemic was characterized by many elements similar to those that have characterized the actions of the national government: unpreparedness, centralization (if not personalization) of decision-making processes, and the appointment of numerous task forces. To these factors, one should add two local specificities: the politicization of relations between the national and provincial governments, and the conflict over the attribution of competences in health and economic matters. This made Trentino's actions in the face of the crisis reactive (rather than proactive) and uncertain.

1. Introduzione

La pandemia del Covid-19 ha sorpreso il Trentino non meno dell'Italia. E, come l'Italia, il Trentino si è trovato fondamentalmente impreparato per farvi fronte. Per questo, le risposte date dalla Provincia autonoma di Trento (PAT) a questa sfida epocale sono state relativamente lente e improntate a un approccio di tipo incrementale, esattamente come nel resto del Paese (Capano 2020). Anche il processo di riconoscimento del problema della pandemia è stato lungo e articolato. In particolare, esso è passato attraverso varie fasi di riflessione: negazione (per cui “non sta succedendo nulla di grave”), normalizzazione (secondo cui “il problema non riguarda noi”), reazione limitata (che comporta il “far vedere che prendiamo delle decisioni”), riconoscimento (“il problema esiste”) e riformulazione (“il problema è anche nostro e dobbiamo affrontarlo”).

L'incertezza con cui la Giunta provinciale trentina di centrodestra guidata dal Presidente leghista Maurizio Fugatti riflette alcune deficienze strutturali del sistema italiano di contrasto alle pandemie e alcuni problemi nella divisione delle competenze tra stato centrale, regioni e province autonome. Tuttavia, essa rimanda anche a fattori contingenti, come la politicizzazione dei rapporti tra governo nazionale e regioni/province autonome nonché l'inesperienza di una classe politica che si trova, al governo del Trentino per la prima volta, ad affrontare una crisi di portata storica. Dopo la sconfitta alle elezioni amministrative, infatti, lo stesso Presidente della PAT Fugatti riconoscerà la mancanza di una classe dirigente del partito (Tessari 2020).

Il presente contributo si concentra sulla cosiddetta prima ondata della pandemia e, in particolare, prende in considerazione il periodo che va dal due marzo 2020, data della scoperta del primo caso di contagio di un cittadino trentino, al cinque giugno 2020, giorno in cui si registra per la prima volta il tanto agognato “doppio zero” (zero nuovi contagi, zero decessi). Tuttavia, dove necessario, il contributo si spinge fino all'analisi della seconda ondata della pandemia, che ha avuto inizio nel settembre 2020 e che è ancora in corso alla fine dell'anno. L'articolo è organizzato come segue. In primo luogo, ricostruisce le fasi di riconoscimento della pandemia e il dibattito politico che le ha accompagnate, e, in secondo luogo, illustra i principali provvedimenti adottati per farvi fronte.

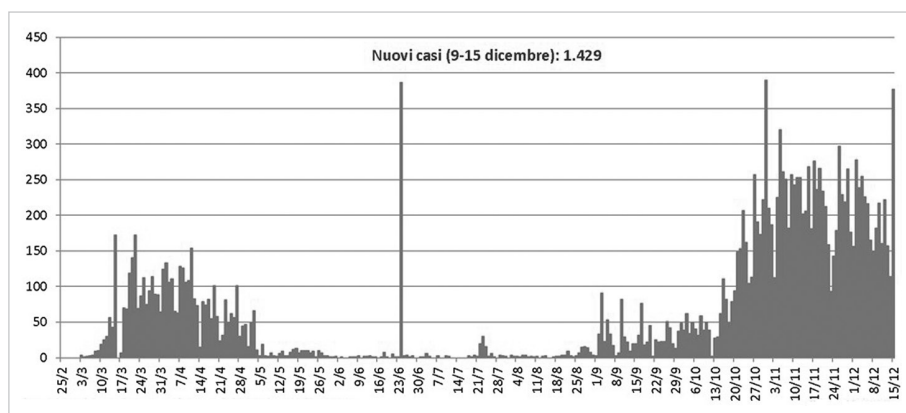
2. Non è facile riconoscere una pandemia

È difficile, ad oggi, trovare dati affidabili sulla diffusione della pandemia. Le regioni italiane hanno spesso proceduto in ordine sparso nella raccolta dei dati, adottando criteri molto diversi e qualche volta interpretando diversamente (e spesso a loro favore) le indicazioni dell'Istituto superiore di sanità. Come si vedrà, è questo il caso anche del Trentino. Per capire quanto colpito è stato il Trentino dalla pandemia, non resta che consultare diverse fonti, sapendo che nessuna di esse è esaustiva e che, in ogni caso, i dati vanno interpretati.

Il semplice dato sui nuovi contagi registrati quotidianamente in Trentino costituisce un esempio di quanto affermato. Non solo il grafico riportato in figura 1 dice relativamente poco della diffusione del contagio, non normalizzando i dati sulla popolazione, ma anche presenta una evidente anomalia: un picco di contagiati in un unico giorno della seconda metà di giugno. Il 24 giugno, infatti, la PAT ha dovuto riallinearsi alle indicazioni del Ministero della Salute, facendo un “conguaglio” dei casi non conteggiati in precedenza (sulla vicenda, si veda il blog dell'ex-rettore dell'Università di Trento; Bassi 2021). Allo stesso modo, alla fine dell'anno la PAT ha cominciato a comunicare i dati dei contagi identificati non solamente tramite tampone molecolare ma anche tampone antigenico (Bassi 2021).

Anche una mappa elaborata da Il Sole 24 ore (figura 2) su dati dell'Organizzazione mondiale per la sanità (WHO 2020) e relativa al mese di maggio 2020 mostra un Trentino in grande sofferenza, in particolare sotto il profilo delle terapie intensive.

Fig.1: I nuovi casi di contagio in Trentino (25.02.2020-15.12.2020)



Fonte: Fondazione GIMBE 2020

Fig. 2: L'impatto della pandemia sulle terapie intensive



Fonte: Saporiti 2020

Anche in questo caso, tuttavia, il dato risente di almeno due fattori: il fatto che il numero dei posti di terapia intensiva in Trentino all'inizio della crisi era uno dei più bassi in Italia e il fatto che il Trentino ha ospitato in terapia intensiva per un certo lasso di tempo pazienti provenienti dalla Lombardia.

Ciò premesso, il Trentino è stato sicuramente uno dei territori italiani più colpiti dalla pandemia sia nella prima ondata che nella seconda (Palazzo/Ievoli 2020). Come in tutta Italia, anche in Trentino il processo di riconoscimento della pandemia è passato attraverso diverse fasi. La prima è quella della negazione, secondo cui non esiste alcuna pandemia né tantomeno un problema per il Trentino. D'altro canto, le notizie in arrivo dalla Cina nel mese di gennaio relative al nuovo coronavirus erano poche e frammentarie. Quando, però, il 22 gennaio il governo cinese decide di mettere in quarantena l'intera città di Wuhan, anche il Trentino comincia a interrogarsi sulle conseguenze economiche del diffondersi di questa malattia (Mapelli 2020). Il Consiglio provinciale affronta il tema del coronavirus per la prima volta il quattro febbraio, quando il consigliere Ugo Rossi chiede informazioni circa una lettera sottoscritta dal Presidente della PAT e dai presidenti di Veneto, Lombardia e Friuli-Venezia Giulia in cui si chiede di allargare il periodo di isolamento previsto per chi rientra dalla Cina anche ai bambini che frequentano le scuole. Al posto di Fugatti, non presente alla riunione per motivi istituzionali, risponde l'assessore all'istruzione Mirko Bisesti sottolineando come “questa operazione va nella direzione della prevenzione e che non serve creare allarmismi sul caso” (Consiglio della PAT 2020).

Il primo comunicato stampa della Provincia (che avvia la fase della “normalizzazione”) in cui si nomina il coronavirus è il numero 145 pubblicato il 27 gennaio

2020, in cui si annuncia che, per rispondere alla richiesta avanzata il 22 gennaio dal Ministero della Salute, anche in Trentino viene creata una task force di coordinamento delle attività per affrontare l'emergenza Coronavirus. Ne fanno parte il Dirigente generale del Dipartimento salute e politiche sociali, il direttore della Protezione Civile, il direttore generale dell'Azienda Provinciale dei Servizi Sanitari (APSS), il direttore sanitario dell'APSS, quelli dei settori di prevenzione, pronto soccorso, emergenza, malattie infettive, servizi ospedalieri ed il responsabile dell'Ufficio stampa della Provincia. Nelle settimane precedenti, ironia della sorte, l'attenzione della PAT è dedicata alla creazione di una nuova facoltà di Medicina in Trentino. Nessun riferimento alla crisi che si sta aprendo viene però fatto in questo dibattito che segna una distanza molto ampia tra l'Università di Trento e le istituzioni politiche provinciali.

In occasione della prima riunione della task force provinciale, l'assessore alla sanità Stefania Segnana dichiara che il Covid-19 è “una malattia contagiosa ma con una mortalità molto bassa, intorno al 2/3 per cento [...], i cui sintomi sono molto simili a quelli dell'influenza, malattia che in questi giorni sta raggiungendo il suo culmine, con una elevata percentuale di influenzati. Per questo valgono le raccomandazioni generali, come quella di lavarsi spesso le mani” (PAT 2020a).

Intanto, a Roma vengono ricoverati due turisti cinesi all'ospedale Spallanzani con i sintomi del Covid-19 il 29 gennaio e il governo nazionale dichiara lo stato di emergenza nel generale disinteresse il 31 gennaio. Non stupisce quindi che le prime iniziative della task force provinciale siano mirate alla comunità cinese. Il 31 gennaio, il comunicato stampa n. 201 della PAT annuncia che “anche in Trentino, come nel resto del Paese, [...] i soggetti provenienti dalla Cina vengono invitati a seguire un protocollo precauzionale – definito isolamento fiduciario – indipendentemente dalla sintomatologia presentata”. Il comunicato prosegue indicando come le misure adottate costituiscano una “misura estremamente prudentiale”, non essendovi, al momento, casi di contagio registrati tra gli italiani. D'altro canto, ricorda il direttore del Dipartimento Salute e politiche sociali Giancarlo Ruscitti “Se non si sono avuti contatti con persone provenienti dalle zone infette non c'è, in Trentino, alcuna possibilità di contagio” (PAT 2020b). Anche dopo la scoperta del primo caso di Covid-19 in Italia il 20 febbraio la linea del governo provinciale non cambia: “Per il momento non sono segnalati casi in Trentino, quindi niente allarmismi” (PAT 2020c). In questa fase di normalizzazione, insomma, l'azione dell'autorità pubblica è finalizzata a dimostrare che la situazione complessiva è sotto controllo. Nei mesi di gennaio e, in particolare, di febbraio, in Trentino, come nel resto del Paese, sono assunte solamente decisioni burocratiche, di rilevanza limitata.

Dal 20 febbraio, però, a livello nazionale viene avviata la fase di riconoscimento del problema. Il 21 febbraio muore in Veneto il primo paziente malato di Covid e, lo stesso giorno, un'anziana signora in Lombardia. Il numero dei contagi cresce improvvisamente. Il 23 febbraio il governo nazionale dichiara il lockdown di dieci comuni lombardi e uno veneto. In Trentino, la PAT si mostra meno determinata. Il 22 febbraio, il governo provinciale raccomanda ai trentini di non recarsi nelle zone a rischio (PAT 2020d) e viene disposta la chiusura per il 24 e il 25 febbraio degli asili nido, dell'Università, comprese biblioteche e aule di studio, e delle Fondazioni Edmund Mach e Bruno Kessler. Vengono sospese anche le gite scolastiche fuori Trentino e annullate le manifestazioni ludico sportive che si svolgono in luoghi chiusi e per le quali si prevede afflusso elevato (ordinanza del Presidente PAT del 22 febbraio 2020). L'ordinanza verrà integrata il 24 febbraio, allungando la chiusura fino al due marzo. La PAT decide anche di sospendere le manifestazioni carnevalesche su tutto il territorio provinciale.

Il 23 febbraio tre turisti lombardi vengono trovati positivi al virus mentre sono in vacanza a Fai della Paganella e vengono subito accompagnati nel luogo di residenza. Due giorni dopo, toccherà a una donna di Codogno, anche lei in vacanza a Dimaro. Il due marzo, in coincidenza con la ripresa delle scuole, una signora trentina di 83 anni viene trovata positiva al coronavirus. Si tratta della prima contagiata trentina. "Il funzionamento dell'ospedale S. Chiara non è compromesso, anche grazie alle precauzioni adottate", ci tiene a precisare la PAT (PAT 2020e). Allo stesso tempo, il Presidente della PAT sottolinea come le attività economiche in Trentino proseguano regolarmente (comunicato stampa n.d. in Ghezzi 2020, 14).

Dopo due giorni, le scuole chiuderanno nuovamente su richiesta del governo nazionale fino al 15 marzo. "La decisione dell'esecutivo nazionale, dettata dalla dimensione internazionale dell'emergenza sanitaria che porrebbe la competenza in tema di 'tutela della salute pubblica' in capo allo Stato, non ci lascia alcuna possibilità di scelta. *Per senso istituzionale*, la Giunta provinciale di Trento, anche in accordo con i colleghi di Bolzano, si adegua alla decisione del Governo" dichiara Fugatti, che sottolinea come "in questo preciso istante in Trentino [...] i nostri consulenti scientifici confermano un quadro complessivamente sotto controllo" (PAT 2020f, corsivo del redattore).

Che il tema delle chiusure imposto dal governo sia destinato a diventare un'occasione di scontro politico a livello nazionale è immediatamente lampante. Dal punto di vista del Trentino, questa politicizzazione ha una duplice origine: riguarda il diverso colore politico del governo nazionale rispetto a quello provinciale, e riguarda l'impatto economico che le misure imposte dal governo possono comportare per un territorio

dove, come ripete la Giunta provinciale, la situazione è sotto controllo. In questo momento, il pensiero principale della PAT è rivolto alle ripercussioni delle prime chiusure per la stagione turistica. Sul piano nazionale, il leader della Lega Matteo Salvini critica il governo per i lockdown e si dichiara preoccupato per le ripercussioni economiche arrivando a parlare di “migliaia di disdette a Madonna di Campiglio” (Ansa 2020). Sul piano locale, Trentino Marketing pubblica diversi comunicati stampa. Il cinque marzo sottolinea come la situazione sanitaria in provincia sia sotto controllo e come “I turisti presenti sul territorio possono quindi fruire di tutti i servizi e apprezzare l’ospitalità trentina garantita dalla professionalità e dall’impegno di tutti gli operatori del settore” (Trentino Marketing 2020a). Un video di invito a visitare il Trentino viene pubblicato lo stesso giorno anche sulla pagina Facebook del Presidente Fugatti. Il giorno successivo un ulteriore comunicato stampa di Trentino Marketing sottolinea come “la neve più bella arriva a marzo” e che “Con le giornate che si allungano e un tiepido sole che riscalda l’aria, sciare diventa puro piacere. Ancora maggiore se le condizioni di innevamento delle piste rimangono ideali, dopo le nuove e abbondanti nevicate di questi giorni” (Trentino Marketing 2020b).

L’intenzione di mostrare che tutto procede normalmente è evidente, fino a portare alla situazione paradossale per cui gli impianti sciistici vengono chiusi in Lombardia ma restano aperti (fino al dieci marzo) in Trentino. Il nove marzo, comunque, il governo approva il lockdown nazionale.

Nel frattempo, l’otto marzo, il Presidente dell’Ordine dei medici e degli odontoiatri di Trento Marco Ioppi scrive al Presidente della PAT la prima di una lunga serie di lettere in cui lamenta che

“I dispositivi di protezione individuale sono fortemente carenti, le strutture sanitarie pubbliche continuano ad erogare servizi e prestazioni come se non vivessimo nell’emergenza da Covid, l’attività ambulatoriale delle strutture ospedaliere e dei servizi specialistici prosegue normale senza tener conto delle ulteriori e gravi criticità che l’organizzazione ha da gestire (personale che manca per malattia o in quarantena, nuove e improvvise esigenze familiari per la custodia dei figli, impegno di maggiore tempo e disponibilità per attuare un attento e doveroso filtro, [...]). Le sale di attesa e i reparti continuano ad essere affollati come sempre, eluse le raccomandazioni sulla distanza di sicurezza o sugli obblighi di aerazione dei locali, la degenza ospedaliera e le attività diagnostiche e di sala operatoria proseguono normalmente e non si è prevista una loro riduzione ai soli casi di effettiva necessità e d’urgenza” (Ordine dei medici 2020, 8).

A nessuna delle lettere dell'Ordine dei medici la PAT darà risposta e un incontro avverrà solamente a dicembre.

Intanto, aumenta il numero dei contagiati trentini. Ne vengono contati 26 l'otto marzo (PAT 2020h), 38 il nove marzo (PAT 2020j), 52 il dieci marzo (PAT 2020l). La situazione evolve troppo velocemente. Il nove marzo il Presidente e il Vicepresidente della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol confermano la data delle elezioni amministrative previste per il tre maggio (PAT 2020i), ma già il giorno dopo le rinviavano a data da destinarsi (PAT 2020k). Tuttavia, ancora il sette marzo la PAT ritiene che in Trentino non vi siano focolai. Di fronte alla notizia secondo cui due turisti in vacanza in Trentino sono rientrati contagiati nelle loro residenze, la PAT precisa che “[...] la coincidenza che entrambe le persone rientrassero dal Trentino non suggerisce in nessun modo che la fonte del contagio sia da ricercare nel nostro territorio” (PAT 2020g). Il dodici marzo si registra il primo decesso.

Contemporaneamente, si apre un ulteriore terreno di confronto, che riguarda la possibilità di visita dei parenti agli ospiti delle case di riposo. Già il cinque marzo l'Unione provinciale istituzioni per l'assistenza (UPIPA) e il Gruppo Spes, che gestisce numerose case di riposo, diramano un comunicato stampa in cui annunciano che non applicheranno le linee guida emanate dal Presidente della Giunta Provinciale ad interpretazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del quattro marzo 2020 che autorizzano l'accesso di un parente al giorno per fare visita ai familiari. Il giorno dopo, sul sito dell'UPIPA viene annunciato che

“Rileviamo che è assolutamente rischioso in questa fase, in cui di fatto sta risultando impossibile individuare ed isolare preventivamente i soggetti a rischio di trasmettere Covid-19 ed il potenziale contagio risulta diffuso nella popolazione generale, rinunciare ad una misura precauzionale di distanziamento sociale quale il divieto di ingresso dei visitatori e dei familiari in RSA, esponendo le medesime al rischio di importare il virus all'interno, senza essere nelle condizioni successive né di riconoscerlo e diagnosticarlo tempestivamente, né di gestirlo con idonee misure di isolamento” (Upipa 2020).

La fase di “reazione limitata” si sovrappone in parte alla fase di “normalizzazione”. Con l'inizio di marzo vengono adottati dei provvedimenti per aiutare il settore turistico e le imprese. Tuttavia la risposta della PAT appare sempre reattiva, nel senso che segue gli avvenimenti, più che proattiva, e comunque incerta, se non contraddittoria. Per esempio, gli utenti del trasporto pubblico non dovranno più mostrare il

titolo di viaggio al conducente al fine di ridurre i contatti tra quest'ultimo e gli utenti. Tuttavia, i cantieri i cui lavoratori dispongono di un medico di base sul territorio provinciale possono proseguire i lavori (PAT 2020m). Quest'ultimo provvedimento attirerà pesanti critiche dei sindacati (Fin 2020). Di nuovo, sembra prevalere nel Governo provinciale l'idea che le attività produttive in Trentino devono rimanere quanto più possibile aperte.

Il primo importante segnale di riconoscimento del problema avviene il 14 marzo. Preso atto dell'aumento inaspettato di contagi e del fatto che le strutture sanitarie sono sotto pressione, il Presidente Fugatti critica i proprietari di seconde case in Trentino e dichiara che "Se la situazione sanitaria si aggraverà, noi daremo risposte solo a chi rispetta le regole. A livello nazionale le norme sono diverse, ma il messaggio che vogliamo dare è che il Trentino sarà responsabile con chi è responsabile; il Trentino non potrà esserlo con chi è irresponsabile e si trova sul nostro territorio in modo non legale". Fugatti ammette che "a livello nazionale le regole sono diverse" e che "questo forse è un messaggio non bello" ma, conclude, "questo è un messaggio chiaro che il Trentino vuole dare" (Merlo 2020). Insomma, nell'arco di dieci giorni, il governatore è passato dall'invitare i turisti a venire a sciare in Trento al minacciare i proprietari di seconde case non trentini di non essere curati nelle strutture pubbliche ospedaliere in caso di malattia.

In situazioni di crisi è facile che si affermi una marcata centralizzazione decisionale se non, addirittura, una personalizzazione. Questo fenomeno è evidente a livello nazionale, esemplificato dalle frequenti dirette del Presidente del Consiglio per illustrare i provvedimenti adottati dal governo, spesso sotto forma di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (dpcm). Esso è presente, tuttavia, anche in Trentino, a ragione anche del fatto che il Presidente della Giunta provinciale gode di una forte legittimazione elettorale. Dagli inizi di marzo, il Presidente Fugatti terrà una conferenza stampa quasi quotidianamente, prima con i giornalisti in presenza, poi via Facebook, spesso sulla sua pagina personale (e non su quella ufficiale della PAT) (Ghezzi 2020). In queste occasioni Fugatti parla sovente a braccio, senza disdegnare l'uso del dialetto e con un certo tono paternalistico.

La fase di riconoscimento del problema è caratterizzata dall'adozione di una lunga serie di ordinanze, sul cui contenuto si ritornerà nel prossimo paragrafo. Quel che qui ci si limita ad osservare è che, non diversamente da quanto avvenuto a livello nazionale (Openpolis 2020), anche in Trentino l'accentramento dei poteri decisionali nelle mani del Presidente della Provincia è andato di pari passo con la marginalizzazione del Consiglio provinciale. Tra febbraio e dicembre 2020, il Presidente della PAT ha emanato 61 ordinanze, in larga parte finalizzate a dare seguito a vari

decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. I contenuti di tali ordinanze spaziano dalla sospensione delle attività presso gli asili nido e le scuole di ogni ordine e grado, all'utilizzo delle mascherine protettive, dalla regolamentazione delle attività sportive (anche individuali), alla riorganizzazione del servizio del trasporto pubblico.

Alla Giunta provinciale non sfugge però l'importanza non solamente di gestire la crisi, ma anche di pensare a come il Trentino possa uscirne cambiato. Il quattro aprile la Giunta decide quindi di nominare una commissione di studio formata di docenti dell'Università di Trento e altri professionisti, che, nell'arco di una ventina di giorni, produce un rapporto dal titolo "Covid-19: Obiettivi e priorità per l'economia e il lavoro" (Gruppo di esperti 2020). Anche in questo caso, la Giunta trentina segue da vicino l'esperienza nazionale. Non si contano quasi le task force nominate dai ministeri in Italia nel momento più acuto della crisi (Capano 2020). Il gruppo trentino di esperti evidenzia nel suo studio come l'emergenza Covid-19 costituisca una sfida formidabile per il Trentino nei settori agroalimentare e turistico a causa delle limitazioni alla mobilità, che, per esempio, possono determinare un calo dell'offerta di manodopera per la raccolta dei prodotti ortofrutticoli e un crollo degli arrivi dall'estero nella stagione estiva. Tra i fattori di forza del territorio viene indicata la presenza di un'ampia rete del terzo settore, e tra i fattori di rilancio si evidenzia il ruolo centrale che può giocare un più marcato processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, un monitoraggio serrato dei dati relativi alla diffusione del virus per capire quali interventi adottare e, infine, l'adozione di una strategia macro-regionale di rilancio, in cui l'Euregio possa giocare un ruolo importante (Gruppi di esperti 2020). Il rapporto costituisce uno dei simboli più evidenti del fatto che il Trentino, assieme al resto del paese, si sta organizzando per entrare nella cosiddetta Fase due, caratterizzata da qualche apertura di attività economiche e di un allentamento delle misure di lockdown a partire dal 27 aprile. Il 28 aprile vengono autorizzate passeggiate e attività motoria entro i confini del comune di residenza; il quattro maggio riprendono i servizi di trasporto urbano ed extra-urbano, vengono riaperte le piste ciclabili, sono consentite le visite ai parenti ed "affetti stabili", tutto nel rispetto del distanziamento interpersonale e dell'uso della mascherina; il 15 maggio riaprono le attività di commercio al dettaglio e il 18 maggio anche bar, ristoranti, musei e biblioteche. Nella fase della riapertura un ruolo importante è giocato dal Comitato di coordinamento in materia di salute e sicurezza sul lavoro della PAT, che elabora i protocolli da rispettare in materia di sicurezza.

Il 18 maggio, per la prima volta da due mesi, non si registrano decessi riferibili alla pandemia. Il cinque giugno, viene raggiunto anche il tanto agognato traguardo del "doppio zero" (zero contagi e zero decessi). "Una bella notizia, dopo tanta soffe-

renza. Una notizia che aspettavamo da tempo ma non deve farci abbassare la guardia”, commenta l’assessore alla sanità Stefania Segnana (PAT 2020n). Quella data costituisce in un qualche modo la fine della prima ondata del virus, in attesa della seconda, cominciata tra la fine di agosto e i primi giorni di settembre.

3. Non è facile ripartire dopo una pandemia

Il rapporto sull’economia delle Province autonome di Trento e Bolzano pubblicato dalla Banca d’Italia nel giugno 2020 ricorda che

“La crisi pandemica ha colpito le economie del Trentino e dell’Alto Adige in una fase di rallentamento. [...] Le stime più recenti degli istituti di statistica provinciali indicano che per l’anno in corso il PIL potrebbe segnare una marcata diminuzione, simile a quella prevista per l’Italia nel suo complesso. Il blocco delle attività ha avuto rilevanti ripercussioni sugli andamenti economici delle imprese. La domanda interna è prevista in forte calo, almeno per il primo semestre dell’anno. Per quel che riguarda le vendite all’estero, in significativo rallentamento in provincia di Trento già nel 2019, la domanda dei principali partner commerciali del Trentino e dell’Alto Adige si contrarrà nell’anno in corso di oltre il 10 per cento. Il settore più colpito nella fase attuale è quello del turismo che negli ultimi anni aveva sostenuto in misura significativa la dinamica dei servizi”
(Banca d’Italia 2020, 6).

Di fronte ad una crisi così drammatica, la PAT reagisce adottando misure volte a mitigare gli effetti sanitari ed economici della pandemia. Sono tre gli interventi principali approvati: la legge provinciale n. 2. del 23 marzo 2020 che promuove misure urgenti a sostegno delle famiglie, dei lavoratori e dei settori economici colpiti dal Covid-19 (cosiddetta legge #ripresatrentino), la legge provinciale n. 3 del 13 maggio 2020 (detta anche legge #ripartitrentino), che promuove ulteriori misure, e la legge provinciale n. 6 del sei agosto 2020 sull’assestamento del bilancio previsione della PAT per gli esercizi finanziari 2020-2022.

La legge #ripresatrentino stabilisce, tra le altre cose, il rinvio della prima rata dell’Imis (imposta immobiliare semplice) al 16 dicembre 2020, “liberando” nell’immediato 90 milioni di Euro; una semplificazione delle procedure per l’attribuzione degli appalti pubblici per lavori pubblici, servizi e forniture all’ente pubblico (per

esempio, quelli sopra la soglia europea vengono decisi dopo gare ad invito, senza pubblicazione del bando) sia per la fase di emergenza che per quella immediatamente successiva, l'attivazione del Fondo di solidarietà territoriale, come ammortizzatore sociale per i lavoratori dipendenti non coperti da altre tutele; lo stanziamento di un milione di Euro nel 2020 e un milione nel 2021 per azzerare gli interessi bancari a carico di imprese e professionisti su linee di credito a 24 mesi. La legge è stata approvata con 22 voti a favore, nessuno contrario, e cinque astenuti (Pd e Futura).

La legge #ripartitrentino è stata approvata dal Consiglio provinciale il dieci maggio dopo una seduta non-stop di ventiquattr'ore. Di nuovo, non vi sono stati voti contrari, ma solamente l'astensione di una parte dei consiglieri di minoranza, che hanno chiesto alla Giunta provinciale di negoziare con il governo nazionale una sospensione della contribuzione straordinaria di Trento al bilancio statale e un allargamento delle maglie entro cui sarà consentito ricorrere al debito per finanziare la ripartenza. La legge n. 3/2020 stanziava 150 milioni per la rimessa in moto dell'economia e dell'occupazione in Trentino. Nello specifico, essa delibera contributi pubblici provinciali straordinari e a fondo perduto per gli operatori economici che si attivano per la sicurezza dei luoghi di lavoro, che investono sulla digitalizzazione, che sviluppano servizi per forniture a domicilio, che operano riconversioni produttive. Contributi sono previsti anche per aziende fino a nove addetti, con gravi danni di fatturato, a fronte di impegni sul piano occupazionale e a pagare regolarmente i fornitori, per le strutture ricettive a conduzione familiare, per le aziende che creano reti o consorzi o ne rilevano altre in difficoltà. La legge prevede anche misure di sostegno al reddito per imprenditori e professionisti che abbiano cessato l'attività, sostegno al credito e ai lavoratori (attraverso il Fondo di solidarietà del Trentino). Vengono anche sospese le rate 2020 dei mutui per la prima casa. Le imprese che decidono di rientrare in Trentino potranno godere di agevolazioni e assistenza, così come quelle che, anche nel mondo agricolo decidono di innovare i prodotti e internazionalizzare la loro presenza. Per sostenere il consumo, la PAT propone la creazione di una "Amazon trentina" stanziando un milione di Euro. La legge avanza iniziative anche in ambito sociale, amministrativo, scolastico e urbanistico. La copertura finanziaria deriva da fondi stanziati per opere pubbliche, dal recupero di avanzi di gestione di Agenzie ed enti della Provincia, minori fabbisogni dovuti all'emergenza (mense, trasporti, organizzazione di eventi ecc.), finanziamenti comunitari, spostamenti di bilancio.

Nonostante la mancanza di voti contrari, non sono mancate critiche da parte delle forze di minoranza relativamente al metodo decisionale utilizzato (per esempio, il mancato passaggio in Prima commissione, competente, tra l'altro, in materia di programmazione, finanza provinciale e locale e patrimonio), la limitatezza delle risorse

rispetto a quelle stanziare dall'Alto Adige, la mancanza di interventi per la cultura o l'insufficienza per gli interventi relativi alla scuola. Alcune critiche sono state sollevate anche rispetto all'idea di creare un'Amazon trentina: per l'opposizione, un milione di Euro non è sufficiente per finanziare una piattaforma come quella di Jeff Bezos, ma è troppo per un semplice sito web. La maggioranza ha invece ribattuto che, nonostante si concentri sull'emergenza, la manovra contiene una visione di medio periodo (come nel caso della digitalizzazione) e che la disponibilità di risorse sarà maggiore in caso di successo dei negoziati con il governo nazionale in materia di contributi del Trentino al risanamento delle finanze statali.

Il sei agosto 2020, infine, la PAT approva un assestamento del bilancio preventivo 2020 di oltre 660 milioni di Euro. Il clima tra maggioranza e opposizione in cui è stata approvata questa variazione è meno costruttivo e più divisivo che in occasione dei provvedimenti #ripresatrentino e #ripartitrentino. Il principale motivo del contendere riguarda le risorse stanziare dal governo nazionale per il Trentino: per il Presidente Fugatti questi 217 milioni di Euro (in realtà 165, se si considera che la partita fiscale tra Roma e Trento è ancora aperta) devono essere collocati in un fondo di riserva indisponibile al Consiglio provinciale, per l'opposizione devono essere messi su voci di bilancio su cui il Consiglio ha la possibilità di esercitare un potere di influenza. Non trovando un accordo con la maggioranza, l'opposizione decide quindi di non partecipare alla seduta del Consiglio. Il sei ottobre, Fugatti annuncia che i fondi verranno spesi coinvolgendo anche il Consiglio. L'assestamento di bilancio ha permesso interventi, tra gli altri, nell'ambito fiscale, turistico, sanitario, scolastico e ha previsto stanziamenti a favore dei comuni per la realizzazione di piccole opere cantierabili, interventi per compensare le minori entrate fiscali dei comuni stessi, finanziamenti per la riqualificazione paesaggistica dei centri abitati, fondi per il mondo del teatro, della danza, della musica, del cinema e dello sport.

Nel corso del primo semestre 2020 non vi sono solamente tensioni tra maggioranza e minoranza provinciale, ma anche tra la Giunta provinciale e il governo nazionale. Alcuni articoli delle leggi approvate in marzo e maggio per fare fronte alla pandemia sono impugnate dal governo nazionale di fronte alla Corte Costituzionale. In particolare, vengono censurati gli articoli 2 (limitatamente ai commi 1, 3, 4, 7 e 8), 3, 4 e 6 della legge n. 2/2020. Non solo. Il dieci agosto il governo impugna anche la legge provinciale n. 4 del due luglio 2020 (detta "Legge Failoni" dal nome dell'assessore al turismo, Roberto Failoni) che prevede la chiusura dei negozi la domenica. I motivi addotti dalla maggioranza riguardano la necessità di limitare le aperture dei centri commerciali per favorire i piccoli negozi, la tutela dei genitori-lavoratori, la necessità di riservare la domenica al riposo e alla preghiera. La Consulta dovrà

pronunciarsi sul conflitto di attribuzione tra Stato e Provincia, ma, intanto, alcune sentenze del Tribunale regionale di giustizia amministrativa (TAR) di Trento danno ragione al ricorso di alcuni negozianti (già provati per la chiusura durante il lockdown) nonché la prospettiva che la PAT debba rimborsare numerosi ricorrenti per i mancati introiti fanno tornare sui propri passi la Giunta provinciale.

Un altro braccio di ferro che caratterizza la fase della ripresa dopo la prima ondata della pandemia è quello che vede coinvolti i dipendenti provinciali. Una delibera della Giunta del 19 giugno prevedeva il rientro parziale dei dipendenti nelle loro sedi lavorative dopo mesi di *smart working* modificando unilateralmente l'orario di presenza e estendendo la disponibilità dell'impegno anche al venerdì pomeriggio e sabato mattina. Tuttavia, la delibera viene resa nulla dal giudice del lavoro, dopo un ricorso dei sindacati.

Più di recente, anche la decisione di non applicare, se non parzialmente, le misure per il contenimento del virus adottate con il dpcm del 24 ottobre 2020 è oggetto di impugnativa da parte del governo. Il ministro per gli affari regionali Francesco Boccia ha infatti deciso di opporsi all'ordinanza del Presidente Fugatti del 26 ottobre (seguita da una nuova ordinanza il 28 ottobre) che adotta un approccio molto più permissivo di quello richiesto dal dpcm. Per esempio, l'ordinanza di Fugatti stabilisce che i bar e ristoranti possano rimanere aperti fino (rispettivamente) alle ore 20 e alle ore 22 (mentre il dpcm stabiliva che dovessero chiudere alle ore 18) e che l'attività delle scuole debba proseguire in presenza (contro la richiesta del governo di passare alla didattica a distanza per almeno il 75% delle lezioni).

“Le decisioni in deroga al Dpcm che abbiamo assunto oggi, le abbiamo prese sulla scorta delle valutazioni dell'autorità sanitaria e in base alla situazione attuale dei contagi in Trentino – ha detto il presidente della Provincia annunciando l'ordinanza. Abbiamo sempre messo al centro delle nostre decisioni gli aspetti sanitari e la tenuta del sistema economico [...]. Non escludiamo che il Governo possa impugnare questa nostra ordinanza, ma confidiamo, alla luce del decreto governativo e in base alla fotografia della situazione attuale che sia possibile questo nostro intervento che adatta le nuove disposizioni alla realtà del Trentino” (PAT 2020o).

Una scelta non dissimile è stata fatta anche dall'Alto Adige, ma con una differenza sostanziale: la decisione del Presidente sudtirolese Kompatscher è ancorata a una legge provinciale (e l'opposizione del governo richiederebbe un ricorso alla Corte costituzionale), mentre le ordinanze di Fugatti sono annullabili con un semplice ri-

corso al TAR (Grottolo 2020). In ogni caso, l'Alto Adige ha deciso di applicare il dpcm dal 31 ottobre, chiudendo alle ore 18 tutti in negozi (eccetto gli alimentari) e applicando il coprifuoco dalle 22 alle cinque.

Secondo quanto stabilito dal ministro Boccia, le ordinanze della PAT “minano sicurezza e salute”. Il ministro ricorda altresì che le regioni e province autonome possono sì modificare le misure previste dal dpcm ma solo per adottare provvedimenti più restrittivi. Per Fugatti, invece,

“L’ordinanza provinciale resterà in vigore fino a quando gli organi competenti, in questo caso il TAR di Trento, non si pronunceranno sulla legittimità del provvedimento. Noi crediamo che la nostra sia un’ordinanza legittima perché suffragata da valutazioni sanitarie, scientifiche [...] Crediamo che questa sia un’azione lesiva verso il nostro territorio e [...] crediamo che questa prevaricazione sia sbagliata nei confronti del Trentino” (Montanari 2020).

La Giunta provinciale cambierà idea il due novembre, allineandosi alla normativa nazionale. La PAT annuncia comunque di non voler applicare il dpcm nella parte in cui prevede che il 75% delle lezioni alle scuole superiori debba svolgersi a distanza: la PAT continua a ritenere che la didattica debba comunque essere offerta in presenza.

Sempre nella prima settimana di novembre, la riunione della Giunta provinciale viene annullata a causa di un contagio tra i funzionari che partecipano sempre alla riunione. Il Presidente e gli assessori decidono quindi di mettersi in isolamento fiduciario prima di scoprire, il quattro novembre, di essere contagiati. In particolare, risultano contagiati il Presidente Fugatti e gli assessori Spinelli e Gottardi.

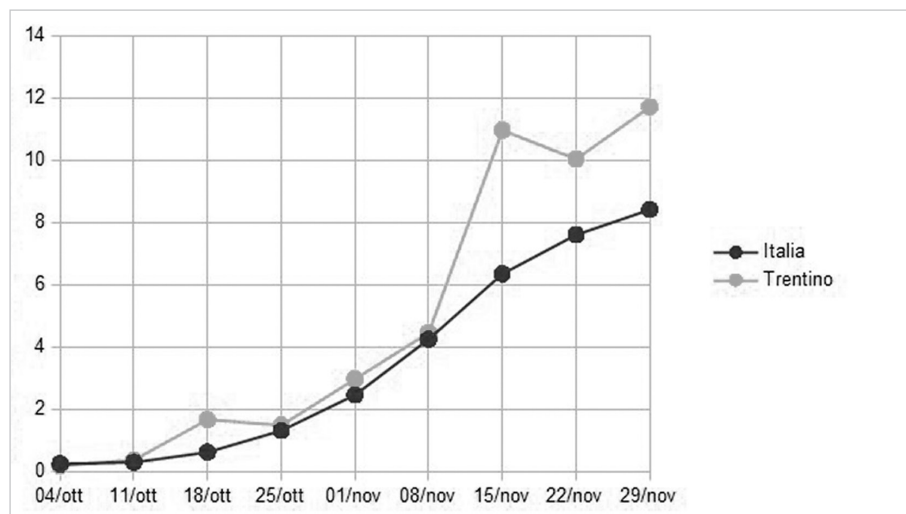
Nella prima metà di novembre, alcuni sindaci rivelano che il sistema di conteggio da parte della PAT (e la conseguente comunicazione dei dati al Ministero) sottovaluta il numero reale dei contagiati. Il sindaco di Trento Franco Ianeselli dichiara che il numero dei contagiati nella sola città di Trento è almeno tre volte superiore al numero ufficiale comunicato dalla PAT. Altri sindaci decidono di comunicare a loro volta i dati di cui sono in possesso, che mostrano un quadro particolarmente più preoccupante di quanto non ritenuto dalla Provincia (Cordellini 2020a, 14). Il motivo delle differenze sta nel fatto che la PAT considera contagiati solo coloro che sono risultati tali dopo un test molecolare, assecondando le indicazioni del ministero della Sanità. Lo stesso ministero della Sanità, però, vorrebbe che il test molecolare fosse fatto a tutti coloro che sono risultati positivi anche al test antigenico, cosa che la PAT non fa (Cordellini 2020b, 13).

L'ex-rettore dell'Università di Trento Davide Bassi il 16 novembre pubblica sul suo blog un post in cui spiega che molte cose non tornano nei dati ufficiali comunicati dalla PAT, facendo un confronto con l'Alto Adige e facendo intendere che la strategia della PAT potrebbe essere finalizzata alla necessità di rimanere “zona gialla”, e quindi di preservare il più possibile le aperture delle attività produttive, in particolare in vista del prossimo inizio della stagione sciistica (Bassi 2020a). Bassi, in particolare, punta l'accento non solamente sul mancato conteggio dei dati raccolti con tamponi antigenici, ma anche sull'incongruenza tra il basso numero di focolai individuati e l'alto numero di contagi di cui non si è capita l'origine, per concludere che il sistema di *contact-tracing* del Trentino potrebbe presentare dei problemi.

Le incongruenze diventano evidenti quando si raffronta il numero dei decessi in Trentino e in Italia ogni 100.000 abitanti (figura 3) nei mesi di ottobre e novembre, nonostante un numero di contagiati di molto inferiore alla media nazionale.

Sempre Davide Bassi enfatizza le incongruenze tra i dati anche in altri post, sostenendo che in Trentino il numero dei contagi potrebbe essere stato circa sei volte superiore di quello dichiarato dalla PAT (Bassi 2020b). Il tema ha ampia eco sui giornali locali e porta la PAT prima a dichiarare anche il numero dei contagi rilevati con test antigenici e poi a sottoporre a test molecolare tutti coloro che sono stati indentificati come contagiati tramite test antigenico.

Fig. 3: Decessi settimanali per 100.000 abitanti



Fonte: Bassi 2020b

La riapertura della stagione turistica invernale non fa altro che riportare le lancette dell'orologio della crisi indietro di nove mesi. A dicembre, la Giunta provinciale cerca in tutti i modi di salvare la stagione sciistica proponendo, per esempio, dei protocolli per l'utilizzo degli impianti di risalita, e adducendo che la mancata apertura produrrebbe un danno economico pari a circa 2.000 miliardi all'economia locale. Il governo nazionale, tuttavia, interviene con provvedimenti restrittivi che impediscono l'utilizzo degli impianti di risalita nonché, nei giorni delle festività natalizie, la mobilità tra le regioni.

4. Conclusioni

Il Trentino ha impiegato molto tempo a riconoscere l'esistenza della pandemia, l'impatto che essa avrebbe avuto sulla società e l'economia locale e le risposte da adottare per farvi fronte. Certamente, ciò che è avvenuto in Trentino è avvenuto in molti altri territori (e non solo in Italia). Ovunque avvenga una crisi sanitaria la classe politica si trova ad affrontare scelte complesse e ineluttabili, come, per esempio quella che concerne l'apparente inconciliabilità tra l'apertura delle attività produttive o la salvaguardia della salute pubblica.

Il governo del Trentino ha reagito alla crisi dapprima negando l'esistenza del contagio, poi minimizzandone la portata, infine assumendo delle decisioni per il suo contrasto e il suo superamento. Il *policy-making* in Trentino ha assunto principalmente due caratteristiche: è stato fortemente centralizzato attorno alla figura del Presidente della Provincia, coadiuvato dai componenti della task force di coordinamento delle attività per affrontare l'emergenza Coronavirus, e ha visto una forte politicizzazione del rapporto tra governo nazionale e governo provinciale. Se la prima caratteristica verrà ridimensionata nel momento in cui la crisi sarà superata, la seconda è quella che avrà più lunghe conseguenze, perché riguarda la distribuzione delle competenze tra lo Stato e un territorio con un'autonomia speciale.

In nessun momento il Trentino è apparso avere una strategia alternativa di contrasto alla diffusione del contagio rispetto a quella proposta dallo Stato nazionale. In parte ciò è dovuto alla definizione del problema in termini di sicurezza sanitaria pubblica, che limita grandemente le capacità decisionali dei territori; in parte trova origine nella limitata capacità di utilizzare le risorse messe a disposizione dalla Specialità autonoma. Ciò ha portato il Trentino ad adottare una strategia fondamentalmente reattiva più che proattiva, seguendo (spesso criticandole) le regole imposta dallo Stato più che sperimentando soluzioni originali (per esempio in materia di tracciamento dei contagi).

Riferimenti bibliografici

- Ansa (2020), Il Coronavirus non placa le polemiche. Salvini chiede incontro a Mattarella, 26.02.2020, www.ansa.it/sito/notizie/politica/2020/02/26/il-coronavirus-non-placa-le-polemiche.-salvini-il-governo-non-e-capace_06266854-4831-4f2a-a8ba-0f805b47483b.html (22.12.2020)
- Banca d'Italia (2020), Economie regionali. L'economia delle Province autonome di Trento e di Bolzano, Roma: Banca d'Italia
- Bassi, Davide (2020a), Manuale d'uso per Regioni arancio/rosse che vogliono tornare al più presto giallo/verdi, 16.11.2020, <https://dbassi48.blogspot.com/2020/11/manuale-duso-per-regioni-aranciorosse.html> (22.12.2020)
- Bassi, Davide (2020b), Aggiornamento sull'anomalia trentina, 29.11.2020, <https://dbassi48.blogspot.com/2020/11/aggiornamento-sullanomalia-trentina.html> (22.12.2020)
- Bassi, Davide (2021), I numeri ai tempi del Coronavirus, <https://dbassi48.blogspot.com/> (15.01.2021)
- Capano, Giliberto (2020), Policy Design and State Capacity in the Covid-19 Emergency in Italy. If You Are Not Prepared for the (Un)Expected, You Can Be Only What You Already Are, in: Policy and Society, 39(3), 326-344
- Consiglio della Provincia autonoma di Trento (2020), Il Coronavirus fa discutere anche il Consiglio provinciale, che poi approva il ddl per aiutare i coniugi separati, in: Giornale online, 04.02.2020, www.consiglio.provincia.tn.it/news/giornale-online/Pages/articolo.aspx?uid=180576 (21.12.2020)
- Cordellini, Ubaldo (2020a), Test rapidi, migliaia di positivi nei dieci comuni più grandi, in: Il Trentino, 17.11.2020
- Cordellini, Ubaldo (2020b), Rapporto ricoveri-contagi. Trento doppia l'Alto Adige, in: Il Trentino, 17.11.2020
- Fin, Giuseppe (2020), Coronavirus, i sindacati bocciano la Pat sulla sicurezza nel lavoro. Fugatti interviene sui cantieri: "Possono continuare i lavoratori con medico sul territorio provinciale", in: Il Dolomiti, 14.03.2020, www.ildolomiti.it/economia-e-lavoro/2020/coronavirus-i-sindacati-bocciano-la-pat-sulla-sicurezza-nel-lavoro-fugatti-interviene-sui-cantieri-possono-continuare-i-lavoratori-con-medico-sul-territorio-provinciale (22.11.2020)
- Fondazione GIMBE (2020), Monitoraggio epidemia Coronavirus nelle Regioni e Province italiane, aggiornato 15.12.2020, <https://coronavirus.gimbe.org/regioni.it-IT.html> (18.01.2021)
- Ghezzi, Paolo (2020), Fugatti Covid Show, www.futuratrentino.it/2020/06/09/fugatti-covid-show-il-libro-bianco-di-paolo-ghezzi/ (29.12.2020)
- Grottolo, Tiziano (2020), L'ordinanza su bar e ristoranti a forte rischio impugnazione, il costituzionalista Palermo: "Basta un ricorso al Tar per annullarla", in: Il Dolomiti, 27.10.2020, www.ildolomiti.it/politica/2020/lordinanza-su-bar-e-ristoranti-a-forte-rischio-impugnazione-il-costituzionalista-palermo-basta-un-ricorso-al-tar-per-annullarla (22.12.2020)
- Gruppo di esperti (2020), Covid-19. Obiettivi e priorità per l'economia e il lavoro, mimeo, [www.ufficio-stampa.provincia.tn.it/content/download/167310/2933966/file/Coronavirus_esperti_20200423_Documento_\(1\).pdf](http://www.ufficio-stampa.provincia.tn.it/content/download/167310/2933966/file/Coronavirus_esperti_20200423_Documento_(1).pdf) (22.12.2020)
- Mapelli, Alberto (2020), Dalla Cina al Trentino. Importazioni per 124 milioni, in: Il Corriere del Trentino, 31.01.2020

- Merlo, Giulia (2020), Il governatore Fugatti: “I non trentini tornino a casa loro, noi non li curiamo”, in: Il Dubbio, 15.03.2020, www.ildubbio.news/2020/03/15/il-governatore-fugatti-non-trentini-tornino-casa-loro-noi-non-li-curiamo/ (22.12.2020)
- Montanari, Margherita (2020), Locali aperti, il governo impugna. Boccia impugna l’ordinanza “Scorretto aggirare il Dpcm”, in: Il Corriere del Trentino, 29.10.2020
- Openpolis (2020), Coronavirus, il parlamento è il grande assente, 09.09.2020, www.openpolis.it/coronavirus-il-parlamento-e-il-grande-assente/ (22.12.2020)
- Ordine dei medici chirurghi e odontoiatri di Trento (2020), Bollettino Medico, 02/2020
- Palazzo Lucio/Ievoli, Riccardo (2020), Le performance sanitarie regionali durante l’emergenza Covid-19. Una comparazione tra serie storiche, in: EyesReg,10(5), www.eyesreg.it/2020/le-performance-sanitarie-regionali-durante-lemergenza-covid-19-una-comparazione-tra-serie-storiche/ (18.01.2021)
- PAT – Provincia autonoma di Trento, Ufficio Stampa (2020a), Coronavirus. Prima riunione della task force, 28.01.2020, comunicato 156, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Coronavirus-prima-riunione-della-task-force (15.01.2021)
- PAT, Ufficio Stampa (2020b), Coronavirus, nessun caso in Trentino, 01.02.2020, comunicato 204, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Coronavirus-nessun-caso-in-Trentino (15.01.2021)
- PAT, Ufficio Stampa (2020c), Coronavirus. Task force provinciale in diretta video con il ministro della salute, 21.02.2020, comunicato 374, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Coronavirus-task-force-provinciale-in-diretta-video-con-il-ministro-della-salute (15.01.2021)
- PAT, Ufficio Stampa (2020d), Coronavirus. Si raccomanda ai trentini di non recarsi nelle zone dove si sono già registrati casi di contagio, 22.02.2020, comunicato 380, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Coronavirus-si-raccomanda-ai-trentini-di-non-recarsi-nelle-zone-dove-si-sono-gia-registrati-casi-di-contagio (15.01.2021)
- PAT, Ufficio Stampa (2020e), Positivo per Covid-19 il tampone effettuato al Santa Chiara su una donna trentina, 02.03.2020, comunicato 439, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Positivo-per-Covid-19-il-tampone-effettuato-al-Santa-Chiara-su-una-donna-trentina (15.01.2021)
- PAT, Ufficio Stampa (2020f), Scuole chiuse fino al 15 marzo anche in Trentino su richiesta del Governo, 04.03.2020, comunicato 454, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Scuole-chiuse-fino-al-15-marzo-anche-in-Trentino-su-richiesta-del-Governo (15.01.2021)
- PAT, Ufficio Stampa (2020g), Non è confermata la fonte trentina come causa dei contagi di Malta e Palermo di cui è stata data notizia tramite la stampa, 07.03.2020, comunicato 474, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Non-e-confermata-la-fonte-trentina-come-causa-dei-contagi-di-Malta-e-Palermo-di-cui-e-stata-data-notizia-tramite-la-stampa (18.01.2021)
- PAT, Ufficio Stampa (2020h), Coronavirus. 26 i casi ad oggi in Trentino. Attesa per domani una decisione congiunta con Bolzano sugli impianti sciistici, 08.03.2020, comunicato 480, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Coronavirus.-26-i-casi-ad-oggi-in-Trentino.-Attesa-per-domani-una-decisione-congiunta-con-Bolzano-sugli-impianti-sciistici (18.01.2021)
- PAT, Ufficio Stampa (2020i), Elezioni, confermata la data: nota congiunta del presidente e vicepresidente della Regione, 09.03.2020, comunicato 487, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Elezioni-confermata-la-data-nota-congiunta-del-presidente-e-vicepresidente-della-Regione (18.01.2021)

PAT, Ufficio Stampa (2020j), Coronavirus. 38 casi ad oggi in Trentino, 09.03.2020, comunicato 488, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Coronavirus-38-casi-ad-oggi-in-Trentino (18.01.2021)

PAT, Ufficio Stampa (2020k), Coronavirus. Rinviate a data da destinarsi le elezioni comunali, 01.03.2020, comunicato 489, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Coronavirus-rinviate-a-data-da-destinarsi-le-elezioni-comunali (18.01.2021)

PAT, Ufficio Stampa (2020l), Coronavirus. Due persone clinicamente guarite, stabile il dato della rianimazione di Rovereto, 10.03.2020, comunicato 497, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Coronavirus.-Due-persone-clinicamente-guarite-stabile-il-dato-della-rianimazione-di-Rovereto (18.01.2021)

PAT, Ufficio Stampa (2020m), Coronavirus. Chiusura dei cantieri con personale privo del medico di base in Trentino, 15.03.2020, comunicato 538, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Coronavirus-chiusura-dei-cantieri-con-personale-privo-del-medico-di-base-in-Trentino (18.01.2021)

PAT, Ufficio Stampa (2020n), Coronavirus. Oggi l'atteso "doppio zero", 05.06.2020, comunicato 1239, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Coronavirus-oggi-l-atteso-doppio-zero (18.01.2021)

PAT, Ufficio Stampa (2020o), Coronavirus. Le misure in Trentino, 26.10.2020, comunicato 2523, www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Coronavirus-le-misure-in-Trentino (18.01.2021)

Saporiti, Riccardi (2020), Covid-19, cosa ha funzionato e cosa no in Italia secondo l'Oms, in: *Il Sole 24 ore*, 02.06.2020, <https://24plus.ilsole24ore.com/art/covid-19-cosa-ha-funzionato-e-cosa-no-italia-secondo-oms-ADN4hWQ> (21.12.2020)

Tessari, Giampaolo (2020), Fugatti: "Perso anche perché divisi. Ma alla Lega serve classe dirigente", in: *Il Trentino*, 24.09.2020

Trentino Marketing (2020a), In Trentino situazione sotto controllo, www.visittrentino.info/it/stampa/comunicati-stampa/in-trentino-situazione-sotto-controllo_pd_15305023 (22.12.2020)

Trentino Marketing (2020b), La neve più bella arriva a marzo, www.visittrentino.info/it/stampa/comunicati-stampa/la-neve-piu-bella-arriva-a-marzo_pd_15435702 (22.12.2020)

Upipa – Unione Provinciale Istituzioni Per l'Assistenza (2020), Perché abbiamo il dovere di proteggere le persone fragili che risiedono nelle RSA, 06.03.2020, www.upipa.tn.it/News/Comunicati-stampa/PERCHE-ABBIAMO-IL-DOVERE-DI-PROTEGGERE-LE-PERSONE-FRAGILI-CHE-RISIEDONO-NELLE-RSA (22.12.2020)

WHO – World Health Organization (2020), An Unprecedented Challenge. Italy's First Response to Covid-19, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe

**Gemeinderatswahlen
in Südtirol und im Trentino
Elezioni comunali
in Alto Adige e in Trentino**

Südtirol

Alto Adige



Martin Karl Pircher

Partizipative Nominierungsverfahren: Eine Analyse der SVP-Basiswahlen

Participative nomination processes: An analysis of the SVP – *Basiswahlen* (pre-elections)

Abstract The present contribution is concerned with the local pre-elections, which took place during the pre-phase of the municipal council elections in South-Tyrol and were held by South-Tyrolian people's party (SVP). The focus of the contribution is thereby to outline and highlight the impact of pre-elections on the party itself (input-orientated perspective) by discussing its effects regarding the qualitative improvement of party-membership for the single member due to participative co-determination, an increase in membership, its effect on the inner life of a party, as well as from an output-orientated perspective by comparing the official election results with different kinds of nomination processes. Whereas the data show no relevant differences in relation to voter turnout with regards to the nomination processes (participative nomination vs. nomination via party committees), it shows relevant differences when it comes to the results of the party and its top candidate, suggesting that participative nomination processes have a positive impact.

1. Einführung

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit einer Analyse der Basiswahlen der Südtiroler Volkspartei (SVP), die im Vorfeld zu den diesjährigen Gemeinderatswahlen abgehalten wurden. Basiswahlen, oder besser Vor- bzw. Urwahlen, stellen ein partizipatives Nominierungsverfahren von Kandidat/-innen für institutionelle Wahlen dar, welche mittlerweile auch in Südtirol zu einer festen Größe in der politischen Kultur wurden. Sowohl bei den Landtagswahlen als auch bei EU- oder Parlamentswahlen und insbesondere für die SVP bei den Gemeinderatswahlen sind sie mittlerweile zu zentralen Instrumenten der Ermittlung von Kandidat/-innen geworden (Ladurner 2014).

Auch für die Gemeinderatswahlen 2020 wurde auf dieses Verfahren der Kandidat/-innenermittlung zurückgegriffen, wenn auch nur von einer Partei, der SVP. Es ist nicht auszuschließen, dass etwa Bürgerlisten ebenfalls Vorwahlen durchgeführt haben, doch konnten solche nicht eruiert werden. Der Beitrag strebt überdies keine normative Bewertung der innerparteilichen Partizipation an, auch keinen Vergleich mit anderen Parteien, vielmehr sollen exemplarisch die empirischen Effekte von partizipativen Nominierungsverfahren dokumentiert und diese ins Verhältnis mit politikwissenschaftlichen Konzepten und Ausführungen gesetzt werden.

2. Theoretisch-konzeptionelle Betrachtung von Vor- und Urwahlen

Aus der theoretisch-konzeptionellen Betrachtung ergeben sich vor allem drei zentrale Fragestellungen. Erstens ist es notwendig, sich klarer Definitionen zu bedienen. Im deutschsprachigen Raum werden die Begriffe Vorwahlen bzw. Urwahlen gebraucht, die jeweils verschiedene Wahlmodi meinen. Außerdem wird in diesem Zusammenhang auch eine Abgrenzung hinsichtlich anderer Vorwahlen aus anderen politischen Systemen notwendig. Wichtig ist auch festzustellen, wer die involvierten, unmittelbaren und mittelbaren Akteur/-innen im Zuge von Vor- bzw. Urwahlen sind und welche Implikationen damit einhergehen. Letztlich ist es wichtig, Vorwahlen bzw. Urwahlen in einen breiteren Kontext zu stellen, um ein besseres Verständnis dafür zu entwickeln, warum Parteien vermehrt versuchen, partizipative Anreize zu schaffen, von denen Vor- bzw. Urwahlen nur ein Element darstellen.

Ein wichtiges, wenngleich offensichtliches Merkmal von Vor- bzw. Urwahlen in Südtirol macht sich darin bemerkbar, dass sie nicht institutionelle Wahlen sind, sondern als parteiinitiierte Nominierungsverfahren zur Kandidat/-innenfindung dienen.

Ur- und Vorwahlen lassen sich weiterhin darin voneinander unterscheiden, als dass bei Vorwahlen die gesamte Wählerschaft wahlberechtigt ist, bei Urwahlen hingegen nur Parteimitglieder (Siefken 2002, 532).

Zur analytischen Abgrenzung sei darauf verwiesen, dass die amerikanischen *primaries* oder *prime elections* sich deutlich von Vor- und Urwahlen im europäischen, vor allem im deutschsprachigen Kontext unterscheiden – zum einen wegen der verschiedenen politischen Systeme (präsidentiell vs. parlamentarisch-repräsentativ), die jeweils verschiedene Implikationen für das politisch-institutionelle System mit sich bringen, und andererseits wegen der verschiedenen politischen Kulturen und Parteiensysteme, die es in den USA und Europa gibt. Nicht zuletzt bilden die US-amerikanischen *primaries* eine fast hundertjährige Tradition, während Vor- oder Urwahlen im deutschsprachigen Kontext ungemein später Einzug hielten (z.B. in Deutschland erst in den 1990er-Jahren; vgl. Decker/Küppers 2015).

Die Frage, wer bei Vor- bzw. Urwahlen involviert ist, klingt zunächst profan. Offenkundig sind an diesen die Parteien und die Kandidat/-innen sowie die jeweiligen Wahlberechtigten beteiligt. Ferner spielen in unterschiedlicher Relevanz auch Medien, sowie zumindest potenziell auch Interessensgruppen und externe Politik- und Strategieberater/-innen, sogenannte *spin doctors*, eine Rolle.

Parteien spielen auch im politischen System Südtirols immer noch die wesentlichste Rolle, wenn es um politische Willensbildung und deren Abbildung auf den diversen institutionellen Ebenen geht. Als Besonderheit des Parteiensystems ist in Südtirol auf die „ethnischen Konfliktlinie“ hinzuweisen (Pallaver 2007). Die Rekrutierung von Kandidat/-innen bleibt dabei eine ganz wesentliche Funktion der Parteien. Gleichzeitig bleiben die Parteien, auch in Südtirol, nicht unberührt von gesellschaftlichen Veränderungen. Einwirkungen haben die Auflösung traditioneller Lager und Milieus, die Abnahme von Parteiloyalitäten und damit letztlich auch eine konstante und zunehmende Abnahme von Parteimitgliedschaften (Reinemann 2010; Höhne 2013). Dadurch sehen sich Parteien mit der Notwendigkeit zunehmender Professionalisierung konfrontiert.

Auf all diese Transformationsprozesse antworten Parteien unter anderem mit der Einführung partizipativer Elemente, wie Vor- oder Urwahlen. Eine große Rolle spielt hierbei der Kampf gegen schwindende Mitgliedschaften (Lübker 2002). Für Parteien, insbesondere für sogenannte *catch all*-Parteien (Krouwel 2003, 25) (wie exemplarisch die SVP), sind Mitglieder immer noch ein wesentlicher Faktor im Wahlkampf, insbesondere als Botschafter/-innen, aber auch als zentrales Fundament zur Organisation und Umsetzung von politischen Kampagnen. Diese Abhängigkeit von Parteien gegenüber ihren Mitgliedern erschöpft sich allerdings nicht nur am

unmittelbaren personellen Bedarf bei der Organisation und Umsetzung von Kampagnen und Wahlkämpfen, sondern bezieht sich auch ganz wesentlich darauf, dass Mitgliederbeiträge einen Grundsockel der Finanzierung der Parteitätigkeit darstellen (Decker/Küppers 2015, 400–401). Dies betrifft die Parteien in Italien und damit in Südtirol spätestens mit der Abschaffung der öffentlichen Parteienfinanzierung. Parteien versprechen sich durch die Abhaltung von Vor- und Urwahlen eine Aufwertung und eine Attraktivitätssteigerung der Mitgliedschaft, die dem Mitgliederchwund entgegenwirken soll (Detterbeck 2013, 272). Da die Parteiführung in der Regel sowohl die Fragestellung als auch die Spielregeln bei Vor- oder Urwahlen festlegt, gehen einige Politikwissenschaftler/-innen davon aus, dass dadurch die obersten Parteieliten sogar ihren „Einfluss“ ausweiten können, vor allem auch gegen die mittlere Funktionärschicht, indem diese vom Nominierungsprozess bei Vor- und Urwahlen ausgeklammert wird (Katz/Mair 2002). Für die Gesamtpartei liegt aber noch ein zusätzlicher Vorteil in der Abhaltung von Vor- bzw. Urwahlen: Sie gewährleisten einigermassen konfliktarme Entscheidungsprozesse, die in der Regel nachhaltiger sind als die herkömmliche Nominierung in Gremien. Dies lässt sich vor allem an zwei Dingen festmachen: Im Gegensatz zu relativ intransparenten Nominierungsverfahren von Kandidat/-innen, die in Gremien unter Ausschluss der Öffentlichkeit vollzogen werden, entfaltet das Nominierungsverfahren über Vor- und Urwahlen eine wesentlich größere Öffentlichkeit und Legitimität.

Zum Zweiten liegt es im Wesen von Vor- und Urwahlen, dass Kandidat/-innen derselben Partei sich für eine Nominierung bewerben. Dieser Umstand bewirkt einen schonenderen Umgang im Wettbewerb, da der/die Sieger/-in der Vor- und Urwahlen auf die Unterstützung der Anhängerschaft des/der Unterlegenen bei den institutionellen Wahlen angewiesen ist (Siefken 2002, 542). Es gibt aber auch Kritikpunkte zu den Vor- und Urwahlen – diese dürften allerdings auf kommunaler Ebene nur eine untergeordnete Rolle spielen. In der Literatur wird unter anderem angeführt, dass Vor- und Urwahlen zumindest potenziell eine Schwächung der Fraktionsdisziplin zur Folge haben könnten, da sich die Loyalität der Nominierten hin zu den Wähler/-innen (den Nominierenden) verlagert. Eine ähnliche Logik wirkt sich auch im Zuge von Disziplinierungsversuchen durch die Parteiführung aus, die durch dieses partizipative Nominierungsverfahren durch die Parteibasis oder durch die Wählerschaft ein wesentliches Instrument der Disziplinierung von Gewählten verliert (Siefken 2002, 541).

Kommen wir zu den zentralen Akteur/-innen, zu den Kandidat/-innen. Besonders bei Kommunalwahlen bieten sich Vor- und Urwahlen an. War vormals der Nominierungsprozess von Kandidat/-innen den Parteigremien vorbehalten und für Außen-

stehende relativ intransparent, sorgen Urwahlen, besonders aber Vorwahlen, für eine neue Durchlässigkeit, die auch Quereinsteiger/-innen den Eintritt in die Politik erleichtert. Darüber hinaus stellen sie auch eine Gelegenheit für unbekannte Kandidat/-innen dar, sich einer breiteren Basis bekannt zu machen. Nicht selten bilden Vor- und Urwahlen auch einen guten Start, um dann im eigentlichen Wahlgang erfolgreich abzuschneiden. Bei einer relativ „sauber“ geführten Vor- bzw. Urwahl dürfen die Kandidat/-innen auch mit einer breiteren Unterstützung der Basis rechnen (Siefken 2002, 542).

Bekanntheit und Unterstützung kann schließlich durch außenstehende Akteur/-innen, vor allem durch die Medien, gefördert werden (Höhne 2014, 105). Medien leisten einen entscheidenden Beitrag dazu, ob Vorwahlen einen *horse race*-Charakter entfalten oder nicht. Partizipative Nominierungsverfahren wie Vor- oder Urwahlen eignen sich besonders gut zur Inszenierung, da sie im Unterschied zu Nominierungsprozessen in Parteigremien oder durch die Parteiführung zugänglich, transparent und in einer der Medienlogik entgegentkommenden Art und Weise abgehalten werden (Siefken 2002, 544).

3. Die Ausgangslage bei den Gemeinderatswahlen 2020

Die Gemeinderatswahlen hätten eigentlich am 3. Mai 2020 abgehalten werden sollen, mussten aber wegen der Covid-19-Pandemie verschoben werden und fanden schließlich am 20. und 21. September zugleich mit dem staatsweiten Referendum über die Reduzierung der Parlamentarier/-innen statt. Diese zeitliche Verschiebung des Wahltermins führte dazu, dass sich die Parteien und Bürgerlisten fast ein Jahr lang im Wahlkampf befanden. Neben den sich recht deutlich verändernden thematisch-praktischen Rahmenbedingungen und dem damit einhergehenden Zwang zur wahlstrategischen Umorientierung der Parteien und Listen bestand für diese auch die Notwendigkeit, die für den Mai bereits aufgestellten Kandidat/-innen bei der Stange zu halten, erneut zu mobilisieren, aber auch neues Personal zu finden. Ebenso wichtig war die Bindung der Mitglieder und Unterstützer/-innen an die Partei oder Bewegung, um einen erfolgreichen Wahlkampf zu führen.

Die Gemeinderatswahlen boten innerhalb und außerhalb der SVP Anlass zu Spekulationen, ob die nach wie vor größte Partei Südtirols nach den Landtagswahlen 2018 und den EU-Wahlen 2019 einen weiteren Erosionsprozess ihrer Stimmen erleben würde. Zum anderen stellte sich die Frage, ob es einer der anderen politischen Kräfte, insbesondere dem Team K, möglich sein würde, nach den Landtagswahlen

2018 auch auf Gemeindeebene landesweit Fuß zu fassen. Die Gemeinderatswahlen und deren Relevanz für die SVP kommentierte SVP-Landessekretär Premstaller in einem Interview vom 17.11.2020 wie folgt:

„Die Gemeinderatswahl [ist] für die Südtiroler Volkspartei die Mutter aller Schlachten [...] Wir sind Volkspartei und sind so aufgebaut, dass wir mit unserer kapillaren Struktur bis in die kleinsten Weiler des Landes verwurzelt sind. Und dieses Netz stellt die stabile Grundlage unserer Partei dar. Aus diesem Grund war es für uns wichtig, auch bei diesen Gemeinderatswahlen die Vormachtstellung in den Gemeinden zu verteidigen“
(Premstaller 2020).

Politisch war die Ausgangslage auf Gemeindeebene für die SVP nach den Gemeindewahlgängen von 2014 (Bruneck, Völs am Schlern, Schluderns, Latsch, St. Leonhard in Passeier, Waidbruck, Tiesens), 2015 (ordnungsgemäßer Wahlgang), 2016 (Bozen, Schluderns), 2017 (St. Martin in Thurn, Branzoll, Barbian, U.L. Frau im Walde St. Felix) durchaus komfortabel. Die SVP hielt vor dem 20./21. September 101 von 116 Bürgermeister/-innen¹ und einen noch deutlicheren Überhang bei den Gemeinderät/-innen bzw. Gemeindereferent/-innen (Autonome Region Trentino-Südtirol 2020a). Gleichzeitig bedeutete diese komfortable Ausgangslage aber auch eine große Fallhöhe, wie Landessekretär Premstaller anmerkte: „Das bedeutete, dass wir von vornherein zwar sehr viel zu verlieren, aber nur sehr wenig zu gewinnen hatten“ (Premstaller 2020).

Bemessen an den erlangten Mandaten hat sich an dieser grundsätzlichen Ausgangslage auch nach den Gemeinderatswahlen 2020 substanziell nur wenig geändert. Während die SVP einige Bürgermeisterämter überraschenderweise verlor (wie etwa in Sand in Taufers oder Waidbruck) und in Meran den Einzug in die Stichwahl deutlich verfehlte, konnte sie das Rennen in Gemeinden wie Innichen oder Prad am Stilfser Joch für sich entscheiden und gewann überraschend stark an Boden in Gemeinden wie Auer oder Sterzing. Zusammenfassend kann man sagen, dass aus den Gemeinderatswahlen zwei Gewinner hervorgingen: die SVP, die ihre fast schon hegemoniale Stellung auf Gemeindeebene behaupten konnte, sowie die freien, parteilosen Bürgerlisten, die in Anzahl und Stimmenergebnis einen durchaus beachtlichen Erfolg erzielten. Ergänzend zu nennen sind auch die südtirolweiten Zugewinne der italienischen Rechtsparteien.

4. Fragestellung und Thesenbildung

Die beschriebene Ausgangslage macht außerdem deutlich, dass sich die an den Gemeinderatswahlen teilnehmenden Listen und Parteien aufgrund der Pandemiesituation in einer absoluten Ausnahmesituation befanden. Es könnte deshalb die Vermutung angestellt werden, dass die ohnehin abnehmende politische Personaldecke der Parteien und Listen auf kommunaler Ebene durch diese Ausnahmesituation zusätzlich verdünnt wurde. Laut einer optimistischeren These aus der politikwissenschaftlichen Forschung können gezielte partizipative Angebote (innerparteilich und außerparteilich, in diesem Fall die SVP-Basiswahlen) dieser „Flucht“ entgegenwirken. Das Angebot partizipativer Nominierungsverfahren erleichtert außerdem die Kandidat/innenfindung in mehrerlei Hinsicht. Partizipative Angebote zur Mitbestimmung wirken sich zugleich positiv auf das Wahlergebnis jener Parteien und Listen aus, die den Wähler/-innen bzw. Mitgliedern solche Angebote unterbreiten.

Im Rahmen des Beitrages wird versucht, diese optimistische Sichtweise zu überprüfen, die sowohl input- als auch outputorientierte Aspekte berührt. Die Forschungsfragen lauten demgemäß:

- 1) Welche Gründe lassen sich festmachen, anhand derer die Abhaltung von Vor- und Urwahlen aus Sicht des Akteures (SVP) Sinn macht? (inputorientiert).
- 2) Lassen sich anhand des Wahlergebnisses Unterschiede zwischen Gemeinden feststellen, in denen partizipative Nominierungsprozesse abgehalten wurden im Vergleich zu jenen, in denen auf solche Nominierungsprozesse verzichtet wurde? (outputorientiert).

Davon ausgehend werden drei Thesen zu verifizieren versucht.

- 1) Das Angebot partizipativer Nominierungsprozesse anzubieten erleichtert die Ermittlung von Kandidat/-innen, trägt zur Bindung der Kandidat/-innen auf der Liste bei und wirkt sich positiv auf den Mitgliederstand aus.
- 2) In jenen Gemeinden, in denen partizipative Nominierungsprozesse organisiert und angewandt wurden, ist eine erhöhte Wahlbeteiligung bei den eigentlichen Gemeinderatswahlen erkennbar.
- 3) Partizipative Nominierungsprozesse wirken sich positiv auf das Abschneiden des politischen Akteurs (SVP) bei Gemeinderatswahlen aus.

Zur Beantwortung dieser Fragen gliedert sich der Beitrag in drei Teile: Im folgenden Kapitel wird die angewandte Methodik dargelegt, mit der sowohl die oben ausgeführten Thesen überprüft als auch die Forschungsfragen beantwortet werden. Es folgt der empirische Teil mit der Erarbeitung der relevanten Daten. Abschließend werden die Daten mit Blick auf die Thesen und Forschungsfragen diskutiert.

5. Angewandte Methodik

Wie bereits erwähnt, konnte außer der SVP keine andere Partei/Liste ausgemacht werden, die Basiswahlen als partizipatives Element der Nominierung von Kandidat/-innen im Zuge der Gemeinderatswahlen 2020 landesweit angeboten, organisiert und angewandt hätte.² Dieser Beitrag beschäftigt sich deshalb im empirischen Teil ausschließlich mit den Basiswahlen der SVP und legt anhand dieser exemplarisch dar, inwiefern sich die Abhaltung der Basiswahlen positiv auf die Kandidat/-innensuche, deren Abschneiden bei den Gemeinderatswahlen und auf die Partei insgesamt ausgewirkt hat.

Methodisch ist der vorliegende Beitrag eine Mischung zwischen deskriptiver Statistik (quantitativer Teil) und ergänzender qualitativer Analyse von internen Dokumenten. Zur besseren Validierung der Daten wurde ein Kurzinterview mit SVP-Landessekretär Stefan Premstaller geführt.

Während Forschungsfrage 1, sowie die dazugehörige These 1 vor allem im Rahmen der Daten erörtert wird, die aufgrund der Ergebnisse des Kurzinterviews, sowie der Analyse interner Dokumente (Pressemitteilungen, Rundschreiben, organisatorische Daten) zu Stande kamen, wird Forschungsfrage 2, sowie die dazugehörigen Thesen 2 und 3 anhand der erhobenen Wahldaten behandelt.

Zunächst ist es wichtig, den regulativen Rahmen wiederzugeben, in welchem die SVP die Basiswahlen organisiert und durchgeführt hat. Die Frage, wie sich die Abhaltung von Vor- und Urwahlen auf die institutionellen Wahlen auswirkt, wird anhand zweier Maßstäbe deutlich gemacht: Zunächst wird untersucht, wie hoch die Wahlbeteiligung in jenen Gemeinden ausfiel, in denen Vor- und Urwahlen abgehalten wurden und in Vergleich gesetzt zu jenen Gemeinden, in welchen auf ein solches Nominierungsverfahren verzichtet wurde. Ein Vergleich der Mittelwerte sollte Auskunft darüber geben, ob in jenen Gemeinden, in denen Vor- und Urwahlen abgehalten wurden, ein erhöhtes Mobilisationsniveau im Sinne durchschnittlich höherer Wahlbeteiligung vorzufinden waren. Um den Einfluss von partizipativen Nominierungsprozessen auf das Wahlergebnis abzubilden, werden sowohl die Wahlergebnisse der SVP-Bürgermeisterkandidat/-innen als auch die Ergebnisse der SVP-Listen (jeweils erzielte Wahlergebnisse in Prozent) jener Gemeinden herangezogen, die Vor- und Urwahlen abhielten und mit den Ergebnissen jener Gemeinden verglichen, in welchen keine Vor- oder Urwahlen abgehalten wurden. Wiederum werden die Mittelwerte als Vergleichsgröße herangezogen.

6. Empirische Auswertung

6.1 Die SVP Basiswahlen – die Wahlordnung

Bereits am 25. November 2019 verabschiedete der SVP-Parteiausschuss die Regularien zu den Basiswahlen. Wie erwähnt wurden im Wahljahr 2020 in 113 von 116 Südtiroler Gemeinden Gemeinderatswahlen abgehalten. Im Vorlauf zum ursprünglich gesetzten Wahltermin organisierte die SVP Vor- bzw. Urwahlen, um die Kandidat/-innen und insbesondere den/die Spitzenkandidat/-in zu bestimmen (SVP 2019a).

In einem Rundschreiben, das an alle SVP-Ortsobleute bzw. an alle SVP-Ortsausschüsse ging, wurden die Prämissen zur Abhaltung der Basiswahlen sowie die drei vom Parteiausschuss verabschiedeten Wahlmodi nochmals festgelegt. Die Prämissen machen klar, dass die jeweiligen SVP-Ortsausschüsse die maßgeblichen Gremien für die Organisation des Wahlkampfes sind, insbesondere mit Blick auf das Nominierungsverfahren der Kandidat/-innen und die Listenerstellung. Die Parteileitung als auch der jeweilige Bezirksobmann³ waren hingegen nur dann als passives Korrektiv vorgesehen, sollte die Sachlage am Ende des Nominierungsprozesses von den ursprünglichen Beschlüssen des Parteiausschusses abweichen. Dies lag vor allem dann vor, wenn sich trotz konkurrierender Liste(n) mehrere SVP-Kandidat/-innen für das Bürgermeisteramt bewarben. Selbst in einem solchen Falle sahen die Regularien noch eine von der Parteileitung per Beschluss genehmigte Kandidatur vor (SVP 2019b).⁴

Das Rundschreiben legte neben Informationen und organisatorischen Hilfsangeboten von Seiten der Partei die Wahlmodi für die Basiswahlen fest. Laut SVP-Landessekretär sind „Basiswahlen [...] nichts anderes als ein Auswahlverfahren bzw. ein Instrument, das die Ortsausschüsse zur Findung und zur Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten verwenden konnten“ (Premstaller 2020). Aus dem Rundschreiben geht hervor, dass die SVP unter Basiswahlen sowohl Vorwahlen als auch Urwahlen versteht. Die Varianten sehen dabei wie folgt aus: „a) Unter den Mitgliedern mit einer vom zuständigen Gremium erstellten Kandidaten/-innenliste;“ (SVP 2019a). Variante a) sieht also einen klassischen Urwahlmodus vor, während Variante b) eine Wahl „unter den Mitgliedern ohne Kandidaten/-innenliste“ (SVP 2019a) vorsieht. Variante b) stellt somit eine abgewandelte Form von Urwahlen dar. Den Mitgliedern wird hierbei eine Art von Vorschlagsrecht einräumt. Variante c) sieht „offene Basiswahlen mit einer vom zuständigen Gremium erstellten Kandidaten/-innenliste“ vor (SVP 2019a). Hier handelt es sich um eine effektive Vorwahl, bei der Bürger/-innen unabhängig von ihrer Parteimitgliedschaft wahlberechtigt sind. Die

Erstellung der Kandidat/-innenliste bleibt allerdings dem Ortsausschuss vorbehalten. Obgleich im Rundschreiben diese drei Wahlmodi genannt wurden, kam es bei der praktischen Umsetzung zu einer Vielzahl von Mischformen.

„Während die grundsätzlichen Rahmenbestimmungen vom Parteiausschuss genehmigt wurden, lag die Entscheidung über die konkrete Form der Wahl im Verantwortungsbereich der Ortsausschüsse. So kam es, dass wir als Zentrale eine große Vielzahl an Mischformen zu koordinieren hatten. Während in einer Ortsgruppe Vorwahlen für das Amt des Bürgermeisters abgehalten worden sind, fand in einer anderen Ortsgruppe eine Vorwahl für das Amt des Gemeinderats statt. Einige entschieden sich für offene Vorwahlen, andere für Vorwahlen unter den Mitgliedern. Bei einigen Wahlen wurde mit und bei anderen ohne Kandidatenliste gewählt. Man sieht also, die Form der Basiswahl variierte sehr stark“
(Premstaller 2020).

Wie Tabelle 2 zeigt, wurde in der Praxis oftmals eine Mischung zwischen Wahlmodus b) und c) angewandt: Bürger/-innen durften an der Wahl teilnehmen, zudem wurde keine Kandidat/-innenliste zur Wahl vorgelegt. Das bedeutet, dass die Bürger/-innen eigenständig Kandidat/-innen vorschlagen und gleichzeitig wählen konnten. In der Folge wird dieser Wahlmodus als Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste genannt.

Die SVP führte im Wesentlichen zwei Gründe ins Feld, weshalb die Partei auf Vorwahlen zurückgreife. Erstens sollte damit der Politikverdrossenheit entgegengetreten werden, zweitens eine Bindung zwischen Kandidat/-innen und Wähler/-innen hergestellt werden, die sich auf die eigentliche Wahl niederschlagen sollte (Premstaller 2020). Damit sollte auch vermieden werden, dass mehrere SVP-Kandidat/-innen ihr Stimmenpotential verzetteln, wenn es ernst zu nehmende Kandidat/-innen auf einer anderen Liste gab. Als Beispiele kann hier auf die Eppaner Gemeinderatswahlen aus dem Jahre 2015 verwiesen werden, bei denen die SVP-Spitzenkandidaten das Wahlziel verfehlten, während der Kandidat und amtierende Bürgermeister der „Bürgerliste Eppan“, Wilfried Trettl, als „lachender Dritter“ das Rennen machte. Eine ähnliche Erfahrung machte die SVP bei den Gemeinderatswahlen 2015 in Prad. Da Gemeinderatswahlen in erster Linie Personenwahlen sind, sollte laut SVP-Landessekretär Premstaller den Bürger/-innen bzw. den Parteimitgliedern ein gewichtiges Mitspracherecht bei der Listenerstellung und bei der Bestimmung der Bürgermeisterkandidat/-innen über Basiswahlen eingeräumt werden,

um der SVP in ihrem Selbstverständnis und Anspruch als Volkspartei gerecht zu werden (Premstaller 2020).

6.2 Eine Übersicht über die abgehaltenen Basiswahlen

Die folgenden Aufstellungen in den Tabellen 1 und 2 listen alle Gemeinden auf, in denen partizipative Nominierungsverfahren angewandt wurden. Interessanterweise zeigt sich, dass gar einige Ortsgruppen vom Wahlmodus „Vorwahlen mit Kandidat/-innenliste“ abgewichen sind und Vorwahlen mit offener Kandidat/-innenliste durchgeführt haben. Damit wurde der Dorfbevölkerung bereits bei der Listenerstellung ein Vorschlagsrecht eingeräumt. Je nach Lesart kann dies entweder als *good will* der Parteiführung gegenüber ihrer Basis oder als starke Autonomie der SVP-Ortsgruppen oder als eine Mischung aus beiden begriffen werden. Folgt man der Sichtweise des SVP-Landessekretärs, ist „die SVP nach dem Subsidiaritätsprinzip strukturiert, wonach Ortsgruppen große Autonomie genießen. Auch und im Besonderen im Hinblick auf die Vorbereitung und Organisation der Gemeindewahlen“ (Premstaller 2020).

Insgesamt wurden in 34 Gemeinden mit über 60 Ortsgruppen Vor- bzw. Urwahlen abgehalten (Rai 2020a). In 30 Prozent aller Gemeinden, in denen der Gemeinderat bzw. das Amt des/der Bürgermeister/-in gewählt wurde, fanden also Basiswahlen statt. Wie man anhand der untenstehenden Tabelle erkennen kann, entschieden sich die meisten SVP-Ortsausschüsse dazu, Vorwahlen zu organisieren, während der Urwahlmodus nicht so oft gewählt wurde. Die Wahlbeteiligung bei den Vorwahlen lag zwischen 25 Prozent und 38 Prozent, während bei den Urwahlen zum Teil Höchstwerte von 79 Prozent in Naturns oder 64 Prozent in Pfitsch erreicht wurden (Rai 2020b; SVP 2020).

Tab. 1: Übersicht über die durchgeführten Vor- bzw. Urwahlen

	Vorwahlen	Urwahlen
Mit Kandidat/-innenliste	13	1
Offene Kandidat/-innenliste	17	3
N=	30	4
Erläuterung: Ur- bzw. Vorwahl mit Kandidat/-innenliste bedeutet, dass der zuständige SVP-Ortsausschuss eine Kandidat/-innenliste vorlegt. Ur- bzw. Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste meint Wahlmodus b) (siehe oben Kap. 6.1); d. h. den Wähler/-innen wird ein Vorschlagsrecht eingeräumt. Die Stimmzettel enthielten nur eine leere Zeile.		

Quelle: Eigene Auswertung auf der Basis von SVP-internen Dokumenten

Tab. 2: Gemeinden, in denen Vor- bzw. Urwahlen durchgeführt wurden

Nr.	Gemeinde	Orts- gruppe	Wahltyp (Vorwahl/Urwahl)	Datum	Be- zirk	Wahlbeteili- gung bei den GRW am 20./21.09. in %
1	Barbian	Barbian	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BX	60,7
		Kollmann	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BX	
2	Feldthurns	Feldthurns	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BX	75,7
3	Klausen	Latzfons	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	15.02.2020/ 16.02.2020	BX	75,5
		Gufidaun	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	15.02.2020/ 16.02.2020	BX	
		Klausen	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	15.02.2020/ 16.02.2020	BX	
4	Lüsen	Lüsen	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	15.02.2020	BX	73,5
5	Rodeneck	Rodeneck	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BX	80,4
6	Villanders	Villanders	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BX	67,3
7	Villnöss	Villnöss	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BX	72,6
8	Vintl	Niedervintl	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BX	64
		Obervintl	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BX	
		Pfunders	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BX	
		Weitental	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BX	
9	Ritten	Oberbozen	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	15.02.2020/ 16.02.2020	BZ.	66,5
		Unterinn	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BZ	
10	Dorf Tirol	Dorf Tirol	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BG	61
11	Laurein	Laurein	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BG	74
12	Moos - Passeier	Moos - Passeier	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BG	65,3
		Platt - Passeier	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BG	
		Rabenstein	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	15.02.2020/ 16.02.2020	BG	

Nr.	Gemeinde	Orts- gruppe	Wahltyp (Vorwahl/Urwahl)	Datum	Be- zirk	Wahlbeteili- gung bei den GRW am 20./21.09. in %
		Stuls	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BG	
13	Naturns	Naturns	Urwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BG	68,8
14	Proveis	Proveis	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BG	77,1
15	Tisens	Tisens	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BG	65,9
16	Tscherms	Tscherms	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	BG	69,9
17	Gsies	St. Martin - Gsies	Vorwahl*	22.02.2020/ 23.02.2020	PT	82
		Pichl	Vorwahl*	22.02.2020/ 23.02.2020	PT	
18	Mühlwald	Mühlwald	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste		PT	69,7
19	Pfalzen	Pfalzen	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	PT	75,9
20	Prags	Prags	Urwahl mit Kandidat/-innenliste	08.03.2020	PT	82,5
21	Prettau	Prettau	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	01.03.2020	PT	72,4
22	St. Lorenzen	Onach	Urwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	PT	71,5
23	Aldein	Aldein	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	15.02.2020/ 16.02.2020	UL	69,9
24	Kurtatsch	Kurtatsch	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	01.03.2020	UL	73,7
25	Margreid	Margreid	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	UL	75,5
26	Neumarkt	Laag	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	15.02.2020/ 16.02.2020	UL	67,1
		Neumarkt	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	15.02.2020/ 16.02.2020	UL	
27	Truden	Truden	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	15.02.2020/ 16.02.2020	UL	71,5
28	Graun i.V.	Graun i. V.	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	66,7
29	Laas	Allitz	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	63,3
		Eyrs	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	
		Laas	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	

Nr.	Gemeinde	Orts- gruppe	Wahltyp (Vorwahl/Urwahl)	Datum	Be- zirk	Wahlbeteili- gung bei den GRW am 20./21.09. in %
		Tanas	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	
		Tschengls	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	
30	Latsch	Goldrain	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	100
		Latsch	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	
		Morter	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	
		Tarsch	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	
31	Mals	Burgeis	Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	53,6
		Laatsch	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	
		Mals	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	
		Matsch	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	
		Schleis	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	
		Tartsch	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	
32	Stilfs	Stilfs	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	66,7
		Sulden	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	
		Gomagoi/ Trafoi	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	VG	
33	Pfitsch	Innerpfitsch	Urwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	WT	67,1
		Außer- pfitsch	Urwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	WT	
		Wiesen	Urwahl mit Kandidat/-innenliste	16.02.2020	WT	
34	Ratschings	Ridnaun	Vorwahl mit Kandidat/-innenliste	15.02.2020/ 16.02.2020	WT	70

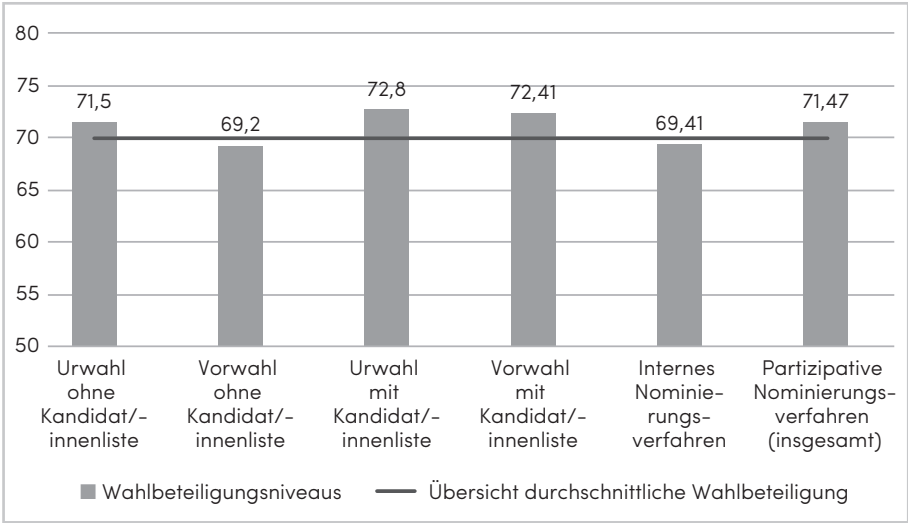
Erläuterung: Ur- bzw. Vorwahl mit Kandidat/-innenliste bedeutet, dass der zuständige SVP-Ortsausschuss eine Kandidat/-innenliste vorlegt. Ur- bzw. Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste meint Wahlmodus b) (siehe oben Kap. 6.1); d. h. den Wähler/-innen wird ein Vorschlagsrecht eingeräumt. Die Stimmzettel erhielten nur eine leere Zeile.

Quelle: Eigene Auswertung auf der Basis von SVP-internen Dokumenten

Die letzte Spalte zeigt die Wahlbeteiligung der einzelnen Gemeinden bei den Gemeinderatswahlen am 20. und 21. September 2020. Der Vergleich zwischen den Mittelwerten der Wahlbeteiligungsniveaus zwischen jenen Gemeinden, in denen die SVP Basiswahlen organisierte, und jenen Gemeinden, in denen die SVP interne Nominierungsprozesse bevorzugte, macht deutlich, dass überall dort, wo von der SVP Basiswahlen durchgeführt wurden, sich im Schnitt auch ein leicht erhöhtes Wahlbeteiligungsniveau bemerkbar machte: 71,5 Prozent im Gegensatz zu 69,4 Prozent.

In der folgenden Grafik wird ersichtlich, wie hoch die Wahlbeteiligung in den jeweiligen Gemeinden je nach Nominierungsverfahren ausfiel.

Grafik 1: Wahlbeteiligung bei den Gemeinderatswahlen je nach Nominierungsverfahren



Quelle: Autonome Region Trentino-Südtirol (2020b). Eigene Bearbeitung.

Vorneweg: Hierbei kann kein statistisch-kausaler Zusammenhang zwischen einer Vor- und Urwahl und der Wahlbeteiligung bei den Gemeinderatswahlen verifiziert werden, lediglich eine Korrelation. Die diversen Wahlbeteiligungsniveaus können aufgrund vielerlei Umstände beeinflusst worden sein, wie eine bestimmte lokale politische Kultur, ein polarisierender Wahlkampf, ansprechende (Bürgermeister-) Kandidat/-innen etc.

Was aber ins Auge fällt ist der Umstand, dass dort, wo Vorwahlen mit offenen Kandidat/-innenlisten abgehalten wurden, die Beteiligung bei den Gemeinderatswahlen am geringsten ausfiel. Ein plausibler Erklärungsansatz wäre hierfür, dass

Vorwahlen mit offener Kandidat/-innenliste besonders in jenen Gemeinden angewandt wurden, in denen es keine oppositionellen Listen gab. Es fehlte somit der politische Wettbewerb. Gleichzeitig könnten Vorwahlen unter diesen Rahmenbedingungen ein taktisch motiviertes Wahlkampfinstrument zur Vermeidung einer geringen Wahlbeteiligung darstellen. Da die Wähler/-innen bei der Kommunalwahl mit nur einer Liste mangels Wettbewerbes keine Wahlmöglichkeit haben und sich somit der Wahl verweigern könnten, entgegnet die SVP einer solchen Entwicklung mit der Abhaltung von Vorwahlen mit offener Kandidat/-innenliste, um den Bürger/-innen neben der Wahlmöglichkeit und der Vergabe von Vorzugsstimmen bei den Gemeinderatswahlen auch ein Nominierungsrecht einzuräumen, unabhängig davon, ob Parteimitglied oder nicht. Dieser vermutete Effekt dürfte sich zudem verstärkt ausgewirkt haben, wenn auch die/der Bürgermeisterkandidat/-in mittels Vorwahl mit offener Kandidat/-innenliste ermittelt wurde.

Aus Sicht der SVP war die Wahlbeteiligung angesichts der Pandemiesituation überraschend hoch:

„Wir [Anm. Die Parteiführung] hatten die große Befürchtung, dass besonders ältere Leute – sprich Menschen, die den sog. Corona-Risikogruppen angehören, nicht zur Wahl gehen würden. Am Ende war diese jedoch höher als noch bei den Gemeindewahlen 2015 und aus demokratiepolitischer Sicht war dies ein sehr erfreuliches Ergebnis“ (Premstaller 2020).

6.3 Nominierungsverfahren und Wahlergebnisse

Einen etwas stringenteren Antwortversuch gibt es auf die Frage, ob und wie sich das Abhalten partizipativer Nominierungsprozesse auf das Abschneiden bei der Wahl ausgewirkt hat. In der folgenden Tabelle 3 wurden wiederum zwei Gruppen gebildet. Wie man erkennt, sind zum einen alle SVP-Wahlergebnisse jener Gemeinden in Prozenten abgebildet, die ihre (Bürgermeister-)Kandidat/-innen mittels Vor- bzw. Urwahlen ermittelt haben. Die linken Balken in Tabelle 3 zeigen das Abschneiden der SVP-Liste bzw. der Bürgermeisterkandidat/-innen, wenn ein interner Nominierungsprozess angewandt wurde. Deutlich wird hierbei, dass die SVP in jenen Gemeinden, in denen sie partizipative Nominierungsprozesse bei der Listenerstellung angewandt hat, deutlich bessere Wahlergebnisse erzielte. Die Kandidat/-innen für das Bürgermeisteramt schnitten im Durchschnitt um zehn Prozent besser ab, wenn sie über Ur- bzw. Vorwahlen nominiert wurden, als Bürgermeisterkandidat/-innen,

die „nur“ vom eigenen SVP-Ortsausschuss nominiert wurden. Noch deutlicher wird dieser Unterschied allerdings im Vergleich der SVP-Listen. Wenn diese mittels eines partizipativen Nominierungsprozesses gebildet wurden, erzielten sie im Schnitt 83,27 Prozent der Wähler/-innenstimmen. SVP-Listen, die über den SVP-Ortsausschuss gebildet wurden (interne Nominierungsverfahren), erhielten demgegenüber durchschnittlich „nur“ 69,9 Prozent bei der Wahl.

Tab. 3: Wahlergebnis partizipatives vs. internes Nominierungsverfahren I

	Partizipativer Nominierungsprozess	Interner Nominierungsprozess
Spitzenkandidat/-in	87,34	75,55
Listenergebnis SVP	83,27	69,9

Quelle: Eigene Auswertung auf der Basis von Daten der Autonomen Region Trentino-Südtirol (2020b)

Nun kann bei Tabelle 3 zu Recht kritisiert werden, dass die Wahlergebnisse vor allem deshalb so gut für die SVP erscheinen, weil sie in vielen Gemeinden Südtirols konkurrenzlos angetreten ist.⁵ Deshalb wurden in der folgenden Darstellung (Tabelle 4) Gemeinden, in denen die SVP konkurrenzlos zur Wahl antrat, herausrechnet.⁶ Am in Tabelle 3 dargestellten Verhältnis ändert sich allerdings sehr wenig: Zunächst wird ersichtlich, dass die Wahlergebnisse für die Bürgermeisterkandidat/-innen sowie die SVP-Listen verhältnismäßig sinken, da die „100 Prozent SVP Gemeinden“ herausgerechnet wurden. Relevanter ist jedoch die Feststellung, dass in Gemeinden, in denen Vor- oder Urwahlen abgehalten wurden, die/der Bürgermeisterkandidat/-in im Schnitt ein um 12,6 Prozent besseres Wahlergebnis erzielte, während die SVP-Liste um 10,7 Prozent besser abschnitt, trotz oppositioneller Listen bzw. Bürgermeisterkandidat/-innen und immer im Gegensatz zu Gemeinden, in denen die SVP interne Nominierungsverfahren bei ihren Listen anwandte.

Eine Erklärung für dieses doch relativ deutliche und auch überraschende Ergebnis könnte darin gefunden werden, dass die SVP in jenen Gemeinden von vornherein von Vor- oder Urwahlen absah, in denen sie fürchtete, in Bedrängnis zu geraten. Dieser Ansatz erklärt allerdings nur zum Teil, ob es die unmittelbare Stärke der oppositionellen Mitbewerber/-innen war, die ein verhältnismäßig schlechteres Abschneiden der SVP verursachte. Dies würde nämlich bedeuten, dass alle oppositionellen Listen in jenen Gemeinden, in denen von der SVP Vor- oder Urwahlen abgehalten wurden, „schwächer“ wären. Das ist allerdings unplausibel. Ein weiterer Erklärungsansatz, eher theoretisch-konzeptioneller Natur, wäre folgender: Dadurch,

dass Bürgerinnen und Bürger bereits bei der Nominierung von Kandidat/-innen mit-
einbezogen wurden, führte dies zu einer Loyalität zwischen Bürger/-innen und den
von ihnen nominierten Kandidat/-innen. Die festgestellten Wahlergebnisse sowie
das Interview mit dem Landessekretär legen nahe, dass sich hier ein reziprokes Ver-
hältnis herausbildet: Dieses wirkt sich nicht nur auf das Verhalten der Kandidat/-
innen aus (siehe oben; Siefken 2002), sondern in dessen Zuge „belohnt“ der/die
Vorwahlwähler/-in außerdem die Partei (in diesem Fall die SVP) und deren
Kandidat/-innen.

Tab. 4: Wahlergebnis partizipatives vs internes Nominierungsverfahren II

	Partizipativer Nominierungsprozess	Interner Nominierungsprozess
Spitzenkandidat/-in	69,25	58,51
Listenergebnis SVP	67,33	56,64

Quelle: Eigene Auswertung auf der Basis von Daten der Autonomen Region Trentino-Südtirol (2020b)

Diese Interpretation vertritt auch der Landessekretär, der den Grund für das besse-
re Abschneiden der SVP-Kandidat/-innen bei den Gemeinderatswahlen, die mittels
Ur- und Vorwahlen ermittelt wurden, in einer erhöhten Bindung zwischen den
Kandidat/-innen und den Wähler/-innen verortete. Neben anderen positiven Effekten
der Basiswahl geht er von der Annahme aus, „[dass] diese [noch] bedeutender aus-
gefallen [wäre], wenn es zu keiner Verschiebung der Wahlen von Mai auf September
gekommen wäre [Anm. da der Effekt zwischen Kandidat/-innen und Wähler/-innen
im Mai noch unmittelbarer gewesen wäre]“ (Premstaller 2020).

7. Diskussion der empirischen Ergebnisse vor dem Hintergrund der formulierten Thesen

Mit Blick auf die erste Forschungsfrage lässt sich feststellen, dass sich ein großer
Teil der in der Literatur angeführten Effekte im Hinblick auf die positiven Auswir-
kungen partizipativer Nominierungsverfahren im Rahmen dieses Beitrages bestäti-
gen lassen. So weist der SVP-Parteisekretär darauf hin, dass beim Abhalten von
Urwahlen zum Teil „zahlreiche Neueinschreibungen von Mitgliedern“ zu verzeich-
nen waren (Premstaller 2020). Natürlich kann eine Urwahl, wie etwa im Falle von
Naturns, dessen SVP-Ortsgruppe im Zuge einer solchen zur landesweit größten

Ortsgruppe wurde, nicht als einziger oder jedenfalls hinreichender Faktor angeführt werden. Es könnten etwa auch die Kandidat/-innenlisten zu diesem Mitgliederzugewinn beigetragen haben. Sicher haben aber die Urwahlen einen wesentlichen Faktor für diese Entwicklung gespielt.

Ebenfalls bekräftigt werden konnte im Rahmen des Interviews, dass partizipative Nominierungsverfahren sich positiv auf das Innenleben der Partei auswirken, vor allem aber, dass sie maßgeblich für die Mobilisation der Unterstützer/-innen waren. Premstaller (2020) merkt dazu an, dass allein die rege Teilnahme der Bürger/-innen an den SVP-Basiswahlen einen Etappensieg bedeutete und dass es weiterhin aus seiner Sicht wichtig war, die Bürger/-innen bei der Findung von Kandidat/-innen im Rahmen von Vorwahlen mit offener Kandidat/-innenliste miteinzubeziehen. Das Resümee des Landessekretärs fällt wie folgt aus: „Im Endeffekt hat uns als SVP diese Aktion sehr gutgetan. So haben wir beispielsweise in jenen Gemeinden, in denen Basiswahlen durchgeführt wurden, im Vergleich zu 2015 sehr viel besser abgeschnitten“ (Premstaller 2020).

Unterstützt wird dies auch durch die mediale Präsenz in der Öffentlichkeit, zunächst mit Blick auf die Beteiligung an den Basiswahlen, zum anderen im Hinblick auf das hohe Interesse, mit welchem die Basiswahlen medial begleitet wurden.

Die Gefahr, dass sich die mittleren Parteifunktionär/-innen durch Vor- und Urwahlen übergangen fühlen, scheint im Falle der SVP unbegründet zu sein. Zum einen gibt das Parteistatut ein klares Regelwerk vor, welches den SVP-Ortsausschüssen Entscheidungs- und Handlungshoheit einräumt. Zum anderen ist mit dem SVP-Parteiausschuss ein Gremium mit der Ausarbeitung der konkreten Regeln zu den Nominierungsprozessen befasst, welches sich durch eine breite Repräsentanz und Miteinbeziehung aller Funktionärsebenen (alle Bezirks- und Organisationsvertreter/-innen) auszeichnet. „Dadurch konnten Konflikte unterschiedlicher Art von vornherein vermieden werden“ (Premstaller 2020).

Im engeren Sinne kann These 1 mit Vorbehalt bestätigt werden. Mit Vorbehalt deshalb, weil sie sich nur auf die Gemeinderatswahlen 2020, nicht auf andere Urnengänge bestätigen lässt.

Was die zweite Forschungsfrage und die damit verbundene Thesen betrifft, so lassen sich folgende Rückschlüsse ziehen: In Gemeinden, in denen partizipative Nominierungsverfahren abgehalten wurden, lässt sich im Schnitt eine leicht höhere Wahlbeteiligung erkennen im Vergleich zu jenen Gemeinden, in denen eine Nominierung der Kandidat/-innen über Gremien erfolgte. Auffallend ist, dass in Gemeinden, in denen Vorwahlen ohne Kandidat/-innenliste stattfanden, die niederste Wahlbeteiligung bei den Gemeinderatswahlen gemessen wurde. Wie bereits darauf

verwiesen, fielen in diese Kategorie viele Gemeinden, in denen die SVP auf eine sehr komfortable Ausgangssituation blicken konnte oder konkurrenzlos kandidierte. Man könnte somit die These vertreten, dass Vorwahlen vor allem deshalb durchgeführt wurden, um die Wahlbeteiligung trotzdem hoch zu halten und dadurch Legitimationseinbußen entgegenzuwirken.

Im Hinblick auf die Wahlbeteiligungsniveaus bei den Gemeinderatswahlen lassen sich keine großen Differenzen ausmachen, wenn man die Gemeinden je nach Nominierungsverfahren gegenüberstellt (partizipative vs. interne Nominierung). Aus diesem Grund kann These 2 weder verifiziert noch falsifiziert werden. Ein eindeutigeres Bild ergibt sich jedoch im Zusammenhang zwischen partizipativen Nominierungsverfahren und dem Wahlergebnis der Liste bzw. der Bürgermeisterkandidat/-innen. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die mediale Resonanz, welche die SVP im Zuge der Abhaltung und Veröffentlichung der Ergebnisse zu den Vor- und Urwahlen erhielt, lässt sich sagen, dass Vor- und Urwahlen einen positiven Effekt für die SVP bei den Gemeinderatswahlen hatte und These 3 somit verifizierbar ist.

Im vorliegenden Beitrag wurde versucht, Aspekte und Facetten der SVP-Basiswahlen sowohl von einer inputorientierten als auch von einer outputorientierten Sichtweise zu analysieren. Die Ergebnisse zeigen, dass sie aus Akteurs-Sicht, also aus Sicht der SVP, durchaus ihren Zweck erfüllen, indem sie als valide Mittel zur Aufwertung der Mitgliedschaft und (im Falle von Urwahlen) als Mittel der Mitgliedschaftsakquise gesehen werden können. Des Weiteren bekräftigt das geführte Kurzinterview mit dem SVP-Landessekretär, dass sie zuträglich sind für das Innenleben der Partei, indem sie mobilisierend wirken, mediale Aufmerksamkeit erzeugen und Personalentscheidungen nachhaltig und relativ konfliktarm lösen.

Letztlich zeigt auch der Vergleich mit den endgültigen Wahlergebnissen der Gemeinderatswahlen, dass partizipative Nominierungseffekte sich positiv auf das Wahlergebnis auswirkten und dass deren Abhaltung aus einer outputorientierten Sichtweise für die politischen Akteure wahlstrategisch Sinn machen. Obgleich nicht im Fokus dieses Beitrages, muss abschließend noch erwähnt werden, dass partizipative Nominierungsverfahren trotz aller positiven Effekte der SVP-Basiswahlen nicht das richtige Instrument zu sein scheinen, wenn es um eine ausgewogene Nominierung der Bürgermeisterkandidat/-innen nach Geschlechtern geht. Unter 25 Bewerber/-innen für ein Bürgermeisteramt waren nur fünf Frauen in ebenso vielen Gemeinden. Von denen setzten sich zwei durch (Karin Jost in Neumarkt, Verena Tröger in Laas), während die drei anderen männlichen Kandidaten den Vortritt lassen mussten.

Anmerkungen

- 1 Inklusive die Gadertaler Gemeinden Abtei, Enneberg, St. Martin in Thurn und Wengen.
- 2 Jenseits dieser Gemeinderatswahlen haben auch die anderen Südtiroler Parteien in ihren Satzungen Formen der partizipativen Teilhabe/Prinzipien verankert – jedoch meist nicht so explizit wie im Vergleich zum Statut der SVP (SVP 2016).
- 3 Gegenwärtig sind alle Bezirksobleute männlich: Albrecht Plangger im Vinschgau, Martin Ganner im Burggrafenamt, Christoph Perathoner in Bozen (Stadt & Land), Oswald Schiefer im Unterland, Herbert Dorfmann im Bezirk Brixen, Franz Kompatscher im Wipptal, Meinhard Durnwalder im Pustertal.
- 4 Tatsächlich wurde nach den Basiswahlen dieses Verfahren des Öfteren angewandt. Als Beispiele können hier die Gemeinden Latsch und Naturns herangezogen werden. Nach den Vor- bzw. Urwahlen der SVP-Ortsausschüsse bzw. SVP-Koordinierungsausschüsse wurden entsprechende Anträge an die Parteileitung gestellt, um jeweils zwei Bürgermeisterkandidaten ins Rennen zu schicken – trotz der Möglichkeit konkurrierender Kandidat/-innen anderer Listen. Die Parteileitung gab den Anträgen mit der Begründung statt, dass das Risiko einer Wahlniederlage im Falle von Naturns bzw. Latsch gering sei.
- 5 Landesweit trat die SVP in 31 Gemeinden ohne Konkurrenz bei den Gemeinderatswahlen an.
- 6 Herausgerechnet wurden folgende zehn Gemeinden: Aldein, Barbisan, Lüssen, Moos in Passeier, Prags, Prettau, Proveis, Tisens, Truden, Villnöss. In diesen Gemeinden trat die SVP konkurrenzlos zur Wahl an, trotzdem wurden Vor- bzw. Urwahlen von den SVP-Ortsausschüssen abgehalten (siehe Tab. 4)

Literaturverzeichnis

- Autonome Region Trentino-Südtirol (2020a), Gemeindewahlen, www.regione.taa.it/Elettorale/Comunali_d.aspx (16.11.2020)
- Autonome Region Trentino-Südtirol (2020b), Gemeindewahlen 2020 – Südtirol. Erster Wahlgang, www.gemeindewahlen.bz.it/de/1/elect (16.11.2020)
- Decker, Frank/Küppers, Anne (2015), Mehr Basisdemokratie wagen? Organisationsreformen der deutschen Mitgliederparteien im Vergleich, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften/Journal for Comparative Government and European Policy, 13(3), 397–419
- Detterbeck, Klaus (2013), The Rare Event of Choice. Party Primaries in German Land Parties, in: German Politics, 22(3), 270–287
- Höhne, Benjamin (2013), Reform von Kandidatenaufstellungen. Fehlende Realisierungspotenziale in Parteien, in: Niedermayer, Oskar/Höhne, Benjamin/Jun, Uwe (Hg.), Abkehr von den Parteien?, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 177–203
- Höhne, Benjamin (2014), Selektieren Medien Parlamentskandidaten? Medieneinfluss und Medienkompetenz bei innerparteilichen Nominierungen, in: Oehmer, Franziska (Hg.): Politische Interessenvermittlung und Medien. Funktionen, Formen und Folgen medialer Kommunikation von Parteien, Verbänden und sozialen Bewegungen, Baden-Baden: Nomos, 94–114

- Katz, Richard/Mair, Peter (2002), The Ascendancy of the Party in Public Office. Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies, in: Gunther, Richard/Montero, José/Linz, Joan (Hg.), Political Parties. Old Concepts and New Challenges, Oxford: Oxford University Press, 113–35
- Krouwel, André (2003), Otto Kirchheimer and the Catch-All Party, in: West European Politics, 26(2), 23–40
- Ladurner, Ulrich (2014), Vorwahlen als Nominierungsverfahren in der Parteienlandschaft Südtirols, in: Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 14. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol*, Bozen: Edition Raetia/Nomos, 103–134
- Lübker, Malte (2002), Mitgliederentscheide und Urwahlen aus Sicht der Parteimitglieder. Empirische Befunde der Potsdamer Mitgliederstudie, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 33(4), 715–739
- Pallaver, Günther (2007), Südtirols Konkordanzdemokratie, in: Ferrandi, Giuseppe/Pallaver, Günther (Hg.), *Die Region Trentino-Südtirol im 20. Jahrhundert. 1: Politik und Institutionen*, Trient: Museo Storico in Trento, 527–553
- Premstaller, Stefan (2020), Kurzinterview mit SVP-Landessekretär Stefan Premstaller, durchgeführt von Pircher, Martin Karl, 17.11.2020
- Rai (2020a), SVP hält Vorwahlen ab, 16.02.2020, www.rainews.it/tgr/tagesschau/articoli/2020/02/tag-Vorwahlen-SVP-Gemeindewahlen-2020-mehr-als-30-Gemeinden-ddf7b8e0-a0b7-41c3-ba80-9af61ca4f531.html (16.11.2020)
- Rai (2020b), Das sind die SVP-Vorwahlen-Gewinner, 17.02.2020, www.rainews.it/tgr/tagesschau/articoli/2020/02/tag-Das-sind-die-Gewinner-der-SVP-Vorwahlen-9204fb47-4ecc-4b0b-9496-73dabb04bf55.html (16.11.2020)
- Reinemann, Carsten (2010), Medialisierung ohne Ende? Zum Stand der Debatte um Medieneinflüsse auf die Politik, in: *Zeitschrift für Politik*, 57(3), 278–293
- Siefken, Sven (2002), Vorwahlen in Deutschland? Folgen der Kandidatenauswahl nach U.S.-Vorbild, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 33(3), 531–550
- SVP (2016), SVP-Parteistatut, www.svp.eu/de/statut-933.html (16.11.2020)
- SVP (2019a), SVP-Ausschuss genehmigt Richtlinien für die Gemeindewahlen, www.svp.eu/de/svp-ausschuss-genehmigt-richtlinien-fuer-die-gemeindewahlen--1-2267.html (16.11.2020)
- SVP (2019b), Rundschreiben zu den Vorwahlen betreffend die Gemeindewahlen 2020
- SVP (2020), Live aus der Parteizentrale. Ergebnisse der Basiswahlen, www.facebook.com/watch/live/?v=484437998864474&ref=watch_permalink (16.11.2020)

Abkürzungsverzeichnis

BG	Bezirk Burggrafenamt
BX	Bezirk Brixen
BZ	Bezirk Bozen Stadt & Land
PT	Bezirk Pustertal
UL	Bezirk Unterland
VG	Bezirk Vinschgau
WT	Bezirk Wipptal



Florian Gasser

Südtiroler Gemeinderatswahlen 2020 – Eine Wahl in Zeiten von Covid-19

Municipal elections in South Tyrol 2020 – An election under the sign of Covid-19

Abstract During the 2020 South Tyrolean municipal election that was postponed due to Covid-19-crisis, 113 municipal councils were up for election – parallel to the Italian confirming constitutional referendum. One of the peculiarities of this local council election was its election campaign: It was atypically short without any major capital investments in most municipalities. Possible reasons for this might be the election date (it was set close to the holiday season), the lack of political competition and the Covid-19-situation. The result itself was not groundbreaking, even if some surprise winners occurred. The SVP was still able to live up to its claim of being the mayoral party with 101 mandates in the 116 municipalities in 2020. It was particularly surprising that 10 incumbent mayors were voted out of office and 4 new mayors were younger than 35. For the first time in the last 25 years, there was a slowdown in the voter turnout reduction trend. This was underpinned by higher turnouts from large municipalities. However, it turned out that more than 80 municipalities experienced a renewed reduction. Especially in municipalities with low or even no political competition, the number of white/invalid votes and nonvoters increased. A rise in political competition could counteract this ongoing trend and avoid the accompanying threat of provisional administrations.

1. Ausgangssituation und Verschiebung der Wahl aufgrund der Covid-19-Situation

2020 wird wohl noch für längere Zeit in Geschichtsbüchern zu finden sein – wegen seiner globalen Auswirkungen auf das tägliche Leben, welche auch Einfluss auf demokratische Grundrechte, wie z.B. die Demonstrationsfreiheit, freie Meinungsäußerung und gesellschaftliche Kontrolle durch Wahlen nahmen. Diese außerordentliche Situation zwang die Region Trentino-Südtirol zu notwendigen Adaptionen.

Die Gemeinderatswahlen in der Region Trentino-Südtirol wären ursprünglich für den 3. Mai 2020, und etwaige Stichwahlen für die Wahl des/-r Bürgermeister/-in in Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohner/-innen für den 17. Mai 2020 angesetzt gewesen. Jedoch ließen die akute Gefahr durch das SARS-CoV-2 (Covid-19) und der anhaltende Notstand eine Präsenzwahl, wie sie bisweilen vorgesehen ist, nicht zu. Deshalb wurde der Gesetzentwurf „Aufschub des allgemeinen Wahltermins 2020 für die Wahl des Bürgermeisters und der Gemeinderäte“, der vom zuständigen Regionalassessor Claudio Cia¹ eingebracht wurde, in der Regionalregierung angenommen. Demnach sollten die Gemeindewahlen zwischen dem 1. September und 15. Dezember durchgeführt werden. Es wurde auch eine hypothetische Verlängerung von maximal weiteren sechs Monaten, je nach Situation, offengehalten. Dabei wurde zusätzlich vorgesehen, dass die Amtszeiten der aktuellen Mandatsträger/-innen normal bis zur neu angesetzten Wahl weiterlaufen würden. Die nächste Amtszeit wird deshalb kürzer ausfallen, da am vorgesehenen Wahltermin im Frühjahr 2025 bis dato festgehalten wird. Zusätzlich wurde auch bestätigt, dass die bereits für den Antritt der Listen notwendigen gesammelten Unterschriften der Erklärung über die Vorlegung der Kandidat/-innenlisten, als auch die Annahmeerklärung ihre Gültigkeit behalten sollten. Nachdem der epidemiologische Notstand aufgehoben wurde bzw. die Situation sich etwas beruhigt hatte, wurde am 13. Juli 2020 mit dem Dekret Nr. 33 des Präsidenten der Region der neue Wahltermin fixiert. Nach langem Tauziehen zwischen den Parteien, ob der Termin nicht doch bereits Anfang September durchgeführt werden sollte, fand man schließlich eine Einigung, sodass der Wahltermin parallel mit dem Verfassungsreferendum am 20. und 21. September 2020 und die Stichwahl in den Gemeinden mit über 15.000 Einwohner/-innen am 4. Oktober 2020 festgesetzt wurde.

Einen früheren Termin, konkret den 6. September, hatte beispielsweise die Südtiroler Volkspartei (SVP) angestrebt. Jedoch hatte die Lega, welche bekanntlich in Trentino regiert und zusammen mit der SVP Teil der Regionalregierung ist, diesen Termin bereits im April blockiert. Ein früherer Termin wäre vor allem für die SVP

erfolgsversprechend gewesen, da konkurrierende Parteien und allen voran die Bürgerlisten mitten im August Wahlkampf betreiben hätten müssen, wo üblicherweise die Wählerschaft wegen Urlaubsgründen nur sehr schwer zu erreichen ist. Zusätzlich wäre es wahrscheinlich gewesen, dass für eine Wahlentscheidung relevante Themen auch vom weiteren Verlauf der Covid-19-Krise abhängig werden könnten. Die unterschiedlichen Einstellungen verschiedener politischer Parteien zu den gewünschten Wahlterminen konnte man im Frühjahr 2020 in einigen Interviews und Presseaussendungen Südtiroler Medien erkennen. Der Landtagsabgeordnete als auch Parteipobmann der Freiheitlichen, Andreas Leiter Reber, vertrat die Meinung, dass der 6. September „vielleicht für die SVP ein günstiger Termin ist“, während auch Angelika Wiedmer als stellvertretende Obfrau der Südtiroler Volkspartei und damalige Bürgermeisterin von Mölten davon sprach, dass die „Demokratie irgendwann wieder in Gang kommen“ müsse und eine „Verschiebung in das kommende Frühjahr [...] als nicht für sinnvoll“ erachtet wurde. Dem hatte sie jedoch direkt hinzugefügt, dass es aber nicht „angebracht [sei], jetzt mit politischen Themen an die Leute heranzutreten“ (Mair 2020).

Am Ende dieser politischen Kalküle und Abwägungen einigte man sich in der Regionalregierung bekanntlich auf die Zusammenlegung mit dem Verfassungsreferendum. Dies ermöglichte einen kurzen Wahlkampf, auch nach dem Ende der Schulferien.

Die terminliche Zusammenlegung der beiden voneinander unabhängigen Wahlen hatte gleich mehrere Vorteile vereint. Zum einen können parallel stattfindende Wahlen die Wahlbeteiligung positiv beeinflussen, da es zusätzliche Anreize gibt, sich bei der einen oder der anderen Wahl zu beteiligen. Da das Partizipationsinteresse bei der einen oder anderen Wahlentscheidung höher sein kann, steigt die Wahrscheinlichkeit, seine Stimme bei beiden Wahlen abzugeben statt nur bei einer. Ein Beispiel dieses Phänomens zeigte sich bereits bei gleichzeitig stattfindenden Wahlen zum EU-Parlament und zum nationalen Parlament in mehreren EU-Mitgliedsländern, wie Litauen (2014) und Lettland (2009), wo diese Mobilisierungseffekte nachgewiesen werden konnten (Gasser 2015). Auch in Südtirol lässt sich eine dementsprechende Tendenz nachvollziehen. 2019, als in Sarntal und in Freienfeld vorgezogene Gemeinderatswahlen parallel zu den Wahlen zum EU-Parlament stattfanden, konnten mit 83,5 und 82,5 Prozent wesentliche Erhöhungen der Wahlbeteiligung realisiert werden (Gasser 2020). Zum anderen können Skaleneffekte genützt und parallel Kosten eingespart werden, da der Großteil der Kosten (Personal, Räumlichkeiten, etc.) nur einmalig für zwei Wahlen anfallen. Besonders für Italien, welches seit Ende des Zweiten Weltkrieges wohl zu einem der häufigsten zu den Wahlurnen

aufgerufenen europäischen Ländern zählt, ist dies auch insofern von Vorteil, da nahe aufeinander stattfindende Wahlen tendenziell zu einer Wahlmüdigkeit beitragen (vgl. Csekő/Puktalović 2014).

Die Zeichen standen demnach recht gut, dass die Wahlbeteiligung, die bei der vorherigen Wahl der 113 Gemeinden mit 66,4 Prozent² ihren bis dahin Tiefststand erreichte, dementsprechend positiv beeinflusst werden könnte. Die Wahlbeteiligung aller 116 Gemeinden vor der Gemeinderatswahl 2020 lag etwas höher bei 66,9 Prozent. Jedoch wurde in der Regionalregierung nicht eine Briefwahl oder ein *e-Voting* als Wahloption ermöglicht, was in der anhaltenden Krisenzeit auch zu negativen Auswirkungen auf die Partizipationsmöglichkeit führen könnte. Lediglich in den Städten Bozen, Meran, Bruneck und Brixen konnte die Stimme bis eine knappe Woche vor der Wahl bei der Quarantäne-Wahlbehörde abgegeben werden, wenn man sich in Quarantäne befand (Rai 2020a). Der Umstand, dass Wahlberechtigte, die sich in einer Quarantänesituation befanden, de facto an der Wahl nicht partizipieren konnten, ist demokratiepolitisch fragwürdig. Hier könnte bzw. sollte für zukünftige Wahlen ein gangbarer Weg mit Briefwahl oder *e-Voting* angepeilt werden.

Die epidemiologische Situation ließ es schließlich zu, die Gemeinderatswahl sowie das Verfassungsreferendum mit einem Covid-19-Schutzkonzept im September als auch die Stichwahl im Oktober wie geplant durchzuführen.

2. Politisches Angebot: Parteien-, Bürgerlisten- und Kandidaten/-innen-Vielfalt

In 113 der 116 Gemeinden wurden die Bürger/-innen in insgesamt 475 Wahlsektionen zu den Gemeinderatswahlen gerufen. Nur in den Gemeinden Freienfeld, Deutschnofen und Sarntal wurde der Gemeinderat bereits aus unterschiedlichen Gründen früher erneuert, weshalb dort nur über das Verfassungsreferendum abgestimmt wurde. Das Niveau mit 332 Listen überstieg 2020 nur um eine Liste die Anzahl der angetretenen Listen von 2015, wobei damals nur 109 der 116 Gemeinden beim gemeinsamen Wahltermin teilnahmen. Somit kam es zu einer moderaten Reduktion der durchschnittlichen zur Auswahl stehenden Listen und man hat sich noch weiter vom Niveau der 381 Listen entfernt, welche sich 2010 der Wahl gestellt hatten. Es zeigte sich also erneut eine Reduzierung des politischen Wettbewerbs. Waren es 2015 noch 21 Gemeinden, in denen nur eine Liste angetreten war, stieg dieser Wert 2020 auf 28 Gemeinden. Dabei stand bei 27 Gemeinden nur die SVP zur Auswahl und nur in Wengen trat mit La Val eine Dorfliste alleinig an, welcher aber eine

hohe SVP-Affinität zugeschrieben wird. In diesen 28 Gemeinden³ gab es zwar keine große Listenwahl, jedoch war das Ergebnis nur dann gültig, wenn parallel zwei Quoren erfüllt wurden. Dabei müssen mindestens 50 Prozent der Wahlberechtigten zur Urne schreiten und von den abgegebenen Stimmen muss die Liste wiederum 50 Prozent erreichen, sodass im knappsten Fall mit 25 Prozent plus einer Stimme für die Einzelliste noch ein gültiges Ergebnis erzielt werden könnte. Sollte eines der beiden Quoren nicht erfüllt werden, kommt es zu einer kommissarischen Verwaltung, um die Gemeinde 2021 in Neuwahlen zu führen.⁴ Die Gefahr einer kommissarischen Verwaltung wird dadurch erhöht, dass das persönliche Empfinden, man könne mit seiner Stimme das Ergebnis nicht beeinflussen, die Motivation zur Partizipation reduziert. Bei der Gemeinderatswahl 2020 liefen mehrere Gemeinden Gefahr, die notwendigen Quoren nicht zu erreichen. Eine ganz besonders kritische Gemeinde war Corvara, wo alle Kandidaten/-innen auf der einzig angetretenen Liste bereits vor der Wahl gesetzt waren. Dort entsprach die Anzahl der Kandidaten/-innen der Anzahl der zu vergebenen Mandate, auch stand nur ein Bürgermeisterkandidat zur Auswahl.

Waren es 2015 4.336 Kandidat/-innen, die sich um einen der 1.785 Gemeinderatssitze bewarben, waren es 2020 4.402 Kandidat/-innen (1.375 Frauen und 3.027 Männer) für 1.744 Gemeinderatssitze und 113 Bürgermeisterämter. Erwartungsgemäß bot die SVP mit 2.018 Kandidat/-innen (570 Frauen und 1.448 Männer) wie in den vorhergehenden Gemeinderatswahlen die größte Anzahl von Kandidat/-innen auf.

Der Trend zum elektoralen Erosionsprozess, welcher schon von Atz und Pallaver (2016) seit den 1990er-Jahren festgestellt wurde, setzte sich diesmal nur schleichend fort. Die politische Vielfalt neben der SVP wurde vor allem wieder durch Bürger- und Freie Listen bereichert, welche durchaus Achtungserfolge als auch einige Bürgermeisterämter gewinnen konnten. Es bestätigt sich immer mehr ein Trend, dass in den Gemeindestuben Parteienken weniger stark ausgeprägt bzw. anziehend ist, als bei Landtags- und Parlamentswahlen (Rai 2020b).

3. Der Wettbewerb um das Amt des/-r Bürgermeister/-in

Bei den Bürgermeisterwahlen zeigte sich ähnlich wie in der Vergangenheit, dass es in vielen Gemeinden einen äußerst eingeschränkten Wettbewerb um das höchste politische Amt einer Gemeinde gab. 2020 waren es 40 Gemeinden mit jeweils nur einer zur Wahl stehenden Option, sodass – wenn die beiden bereits erwähnten Quoren erreicht wurden – der/die Bürgermeister/-in bereits vor der Wahl feststand.⁵

Während in den Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohner/-innen 40 Bürgermeisterkandidat/-innen (10 Frauen und 30 Männer) zur Wahl standen, waren es in den kleineren Gemeinden 289 Anwärtler/-innen (65 Frauen und 224 Männer). Die durchschnittliche Kandidat/-innenanzahl bei den Gemeinden unter 15.000 Einwohner/-innen kann jedoch etwas relativiert werden, da bei einigen Gemeinden, wie den Gemeinden Truden (17 SVP), Algund (18 SVP und eine/-r Algund im Herzen), Lana (21 SVP), Neumarkt (insgesamt zwölf, davon sechs von den Grünen), Gargazon (sechs von Lista Civica und eine/-r SVP) und Enneberg (19 Düc Adöm) jeweils alle Kandidat/-innen für den Gemeinderat einer Liste auch für das Bürgermeisteramt kandidierten und es trotzdem einen/-e indirekten/-e Spitzenkandidaten/-in gegeben hat. In Tabelle 1 wird der Wettbewerb der Anzahl der Kandidat/-innen auf das Bürgermeisteramt 2020 mit den Zahlen aus 2015 verglichen. Es zeigt sich, dass die durchschnittliche Kandidat/-innenanzahl 2020 von je 3,1 auf 2,9 pro Gemeinde gesunken ist. Rechnet man die Ausreißer weg, wo mehr als zehn Bürgermeisterkandidat/-innen angetreten sind, sank der Wert im Mittel von 2,4 in 2015 auf 2,2 in 2020. Es zeigt sich also eine zunehmende Reduzierung des Wettbewerbes um das Bürgermeisteramt.

Ogleich in 40 Gemeinden keine große Auswahl von Kandidat/-innen für das Bürgermeisteramt bestand, zeigten sich bei den anderen Gemeinden doch einige spannende Kopf-an-Kopf-Rennen. Philipp Kerschbaumer (Bürgerliste Waidbruck) konnte sich beispielhaft in der kleinsten Gemeinde Südtirols Waidbruck mit zwei Stimmen gegenüber Oswald Rabanser (SVP) denkbar knapp durchsetzen. Um drei Stimmen entschieden sich die Wähler/-innen in Sterzing und Auer für Peter Volgger (Für Sterzing Wipptal) und Martin Feichter (Bürgerliste Auer).

Tab. 1: Gemeinden nach Anzahl der Kandidat/-innen für das Amt des Bürgermeisters

Anzahl der Kandidat/-innen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	16	17	19	21	Ø
Anzahl der Gemeinden (2020)	40	41	16	4	0	2	2	1	1	1	0	1	0	1	1	2	2,9
Anzahl der Gemeinden (2015)	34	38	18	2	5	0	1	2	3	0	1	2	1	1	1	0	3,1

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf amtlichen Daten: „Gemeindewahlen 2020 – Südtirol“, Autonome Region Trentino-Südtirol 2020; Atz/Pallaver 2016, Dolomiten 2015

Am Ende waren es 14 Bürgermeister/-innen, die größtenteils über Bürgerlisten oder andere Parteien als der SVP einen Wahlsieg verbuchen konnten. Beispielsweise in Meran konnte sich Paul Rösch bei der Stichwahl um 37 Stimmen durchsetzen, ver-

passte jedoch die Ausschussbildung. Die SVP konnte in vier Gemeinden den Bürgermeister/-innen-Sessel nicht halten,⁶ konnte aber auch in vier Gemeinden diesen wieder zurückerobern,⁷ sodass die SVP mit 101 Amtsträger/-innen landesweit auch weiterhin mit Abstand die meisten Bürgermeister/-innen stellt (inklusive der historisch dazu addierten ladinischen Dorflisten-Bürgermeister) (SVP 2020).

Am Ende der Wahlen standen 42 neue Bürgermeister/-innen fest. 14 neue Bürgermeister/-innen, da deren Vorgänger/-innen aufgrund der Mandatsbeschränkung nicht mehr antreten durften, weitere 18, bei denen der/die Amtsvorgänger/-in aus anderen Gründen nicht mehr an der Wahl teilgenommen hatte, und zehn, die sich gegenüber den Amtsvorgänger/-innen durchgesetzt hatten.⁸ Mit zehn abgewählten Bürgermeister/-innen zeigte sich ein neuer Höchstwert seit 2005, wo damals in 13 Gemeinden ein/-e Amtsinhaber/-in abgewählt wurde. In Tabelle 2 werden diese Zahlen den Wahlergebnissen der letzten 25 Jahre gegenübergestellt. Eine spannende Entwicklung gab es auch bei den bereits ehemaligen Bürgermeister/-innen, die mindestens eine Amtszeit Auszeit genommen hatten und 2020 erneut kandidierten. Eine derartige Wiederwahl gelang Albin Kofler in Karneid (Bürgermeister 2000–2015), Oswald Schiefer in Kurtatsch (Bürgermeister von 1980-2010), Franz Pircher in Nals (Bürgermeister 2000–2015) und Paul Schwingshackl in Gsies (Bürgermeister von 2005–2015).

Tab. 2: Neue Bürgermeister/-innen und Abwahl alter Bürgermeister/-innen

Wahlen	Neue Bürgermeister/-innen	davon Amtsinhaber/-in nicht mehr angetreten	davon Amtsinhaber/-in abgewählt
1995	31	23	8
2000	24	16	8
2005	36	23	13
2010	67	65	2
2015	37	32	5
2020	42	32	10

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Obexer 2011; Atz/Pallaver 2016 und amtlichen Daten: „Gemeindewahlen 2020 – Südtirol“, Autonome Region Trentino-Südtirol 2020

Besonders erwähnenswert ist das gute Abschneiden von jungen Kandidat/-innen bei den Bürgermeisterwahlen. Gleich drei neugewählte Bürgermeister zogen mit bereits 29 Jahren als Bürgermeister in die Gemeindestube ein. Dazu zählen Dominik Oberstaller in Welsberg-Taisten (SVP),⁹ Peter Gasser in Klausen (SVP) und Martin Feichter in Auer (Bürgerliste Auer). Weiters schafften es Rafael Alber in Prad mit

33 Jahren (SVP), sowie die in ihren Gemeinden als konkurrenzlose Kandidat/-innen angetretenen Robert Tschöll in St. Leonhard (SVP) und Sonja Anna Plank in Haf- ling (SVP) mit jeweils 35 Jahren. Das Interesse und Durchsetzungsvermögen von jungen Kandidat/-innen ist ein gutes Zeichen für eine nachhaltige Demokratie und das Politikinteresse und steht auch für mögliche Erneuerungen und innovative Ideen in den Gemeindestuben.

Eine marginale Verbesserung gelang auch den weiblichen Kandidatinnen für das Bürgermeisterinnenamt, die nun 13 von 116 Gemeinden vorstehen.¹⁰ Da sechs Bürger- meisterinnen erneut bestätigt wurden, fünf ihren Bürgermeistersessel abgeben mussten und sechs neue gewählt wurden, ist in Zukunft eine Erste Bürgerin mehr vertreten als es vor der Gemeinderatswahl 2020 der Fall war. Somit stieg der Bürger- meisterinnenanteil um 0,87 Prozentpunkte auf einen immer noch bescheidenen Wert von 11,2 Prozent. Eine ausführliche Analyse zu den Frauen bei den Gemeinde- ratswahlen liefert Hermann Atz in seinem Beitrag in diesem Band.

Ogleich einige junge Kandidat/-innen erfolgreich für das Bürgermeisteramt kandidierten, ist der Altersdurchschnitt trotzdem gering angestiegen (siehe Tabelle 3). War der Altersdurchschnitt der gewählten Bürgermeister/-innen 2015 51,9 Jahre (Atz/Pallaver 2016), so stieg er 2020 auf 52,7 Jahre an. Dies ist vor allem der Steige- rung des männlichen Durchschnittsalters von 51,7 auf 53,0 Jahre zuzuschreiben, während die Bürgermeisterinnen einen jüngeren Durchschnitt von 53,6 auf 50,0 Jah- re erreichen.

Tab. 3: Alter der Bürgermeisterkandidat/-innen mit den meisten Stimmen im ersten Wahlgang

Geschlecht des/-r Bürgermeisterkandidat/-in mit den meisten Stimmen	Anzahl	Mittelwert Alter (Jahre)	Minimum Alter (Jahre)	Maximum Alter (Jahre)
Männlich	101	53,0	29	74
Weiblich	12	50,0	35	69
Insgesamt	113	52,7	29	74

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf amtlichen Daten: „Gemeindewahlen 2020 – Südtirol“, Autono- me Region Trentino-Südtirol 2020; Atz/Pallaver 2016

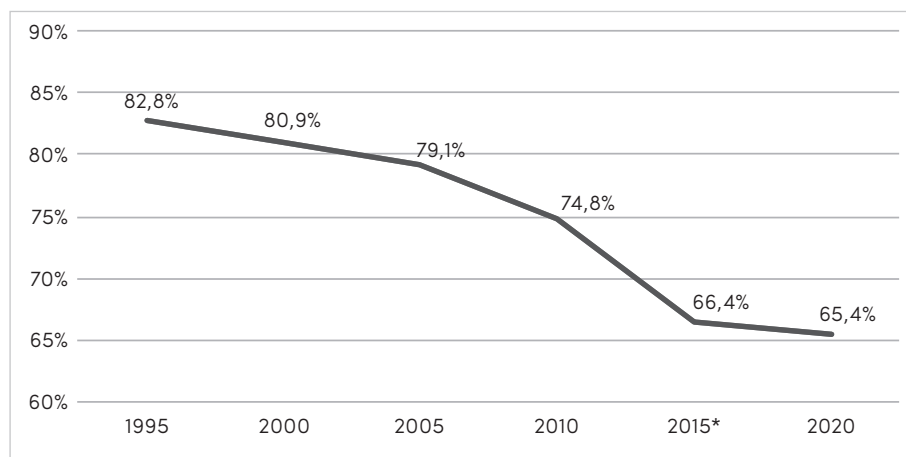
4. Auswirkungen des politischen Angebots auf das Partizipationsverhalten

Wahlberechtigt für die Gemeindewahlen waren 413.564 Südtiroler/-innen, wo hingegen beim Verfassungsreferendum 392.784 Wahlberechtigte (193.409 Wähler und 199.375 Wählerinnen) verzeichnet waren. Die Abweichungen lassen sich wie folgt erklären: Zum einen dürfen bei Gemeinderatswahlen nur jene Bürger/-innen wählen, die bereits vier Jahre in Südtirol ansässig sind (Artikel 63 und 25 des Autonomiestatus; vgl. Südtiroler Landesregierung 2019). Zum anderen wurde beim Verfassungsreferendum in allen 116 Gemeinden Wahlen abgehalten, und wahlberechtigt waren hierbei nur Personen mit Staatsbürgerschaft. Darüber hinaus konnten jene Bürger/-innen, die im Register der Auslandsitaliener/-innen eingetragen sind (AIRE-Register) per Briefwahl am Verfassungsreferendum teilnehmen. Welche Auswirkungen global die Einführung bzw. die stärkere Promotion der Briefwahl mit sich bringt, konnte 2020 auch bei den amerikanischen Präsidentschaftswahlen nachvollzogen werden, wo mit 66,7 Prozent (+6,6 Prozentpunkte) eine neue Rekordwahlbeteiligung seit 1900 erreicht wurde. Als kleine Randnotiz dazu sei erwähnt, dass die Wahlbeteiligung fast identisch mit jener der Südtiroler Gemeinderatswahlen 2020 ist. Nur, dass es sich hierbei um einen – wenn auch nur marginalen – historischen Tiefstwert in Südtirol handelt und in den USA ein derartiger Wert der höchste seit über einem Jahrhundert darstellt (United States Election Project 2020).¹¹ Einen weiteren Effekt auf die Wahlbeteiligung kann auch ein hoher Zweitwohnsitzanteil in bestimmten Gemeinden in Kombination mit einer generell eingeschränkten Mobilität darstellen.

Bis Januar 2021 schien es so, als wäre die Wahlbeteiligung von 66,3 Prozent mit einem fast vernachlässigbaren Minus (0,1 Prozentpunkte) auf einem ähnlichen Niveau verharret, wie beim letzten Wahlgang. Bei einer erneuten Überprüfung des Regierungskommissariats wurden die Zahlen jedoch nochmals überprüft. Am Ende stand dann die offizielle Wahlbeteiligung von 65,4 Prozent, was einer erneuten Reduktion von einem Prozentpunkt entspricht. Obgleich sich die Wahlbeteiligungsreduktion etwas verlangsamt hatte (2015 betrug sie 8,4 Prozentpunkte), konnte eine erneute Wahlbeteiligungsreduktion nicht verhindert werden. Die Wahlbeteiligungsentwicklung der letzten 25 Jahre kann in Abbildung 1 nachvollzogen werden.

Bei einer näheren Analyse (siehe Tabelle 4) zeigt sich, dass eine noch niedrigere Gesamt-Wahlbeteiligung vor allem in den Gemeinden mit über 15.000 Einwohner/-innen und besonders in der größten Gemeinde Bozen mit einem Beteiligungsanstieg von 4,5 Prozentpunkten verhindert wurde. Zusätzlich zeigte sich, dass bei 83 der 113 Gemeinden Wahlbeteiligungsreduktionen erfolgt sind, wobei bei zehn

Abb. 1: Wahlbeteiligungsentwicklung der Gemeinderatswahlen 1995–2020 – 1. Wahlgang



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf amtlichen Daten: „Gemeindewahlen 2020 – Südtirol“, Autonome Region Trentino-Südtirol 2020

* Die 66,4 Prozent im Jahr 2015 sind der Vergleichswert zu den im Jahr 2020 bei den Wahlen teilgenommenen 113 Gemeinden. Die Wahlbeteiligung aller 116 Gemeinden bei deren letzter Wahldurchführung vor 2020 beträgt hingegen 66,9 Prozent.

Tab. 4: Durchschnittliche Wahlbeteiligungsdifferenz hinsichtlich Wahlmöglichkeiten

Ø-Wahlbeteiligung von...	Anzahl Gemeinden	2015	2020	Differenz (in Prozentpunkten)
allen teilgenommenen Gemeinden	113	72,1%	69,4%	-2,7
allen Gemeinden unter 15.000 Einwohner/-innen	108	72,6%	69,7%	-2,9
Gemeinden mit nur 1 BM-Kandidat/-in und mehr als 1 Liste*	17	73,6%	69,3%	-4,3
Gemeinden mit nur 1 BM-Kandidat/-in (unabhängig von Listenanzahl)	40	75,0%	68,9%	-6,1
Gemeinden mit nur 1 BM-Kandidat/-in und nur 1 Liste*	23	76,0%	68,7%	-7,3
Gemeinden über 15.000 Einwohner/-innen	5	60,6%	61,9%	1,3

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf amtlichen Daten: „Gemeindewahlen 2020 – Südtirol“, Autonome Region Trentino-Südtirol 2020

* In Gemeinden, in denen neben der SVP kleine Edelweißlisten oder einzelne SVP-Fraktionslisten angetreten sind, wurden diese in der vorliegenden Analyse nicht als eigenständige Listen gerechnet.

Gemeinden diese die Zehn-Prozent-Marke überschritten. Die restlichen 30 Gemeinden konnten Wahlbeteiligungserhöhungen erzielen und dadurch die Verluste der anderen 83 Gemeinden zum Teil kompensieren. Die durchschnittliche¹² Wahlbeteiligungsdifferenz bei den Gemeinden unter 15.000 Einwohner/-innen betrug –2,7 Prozentpunkte, wohingegen in jenen mit mehr als 15.000 Einwohner/-innen eine durchschnittliche Zunahme von 1,3 Prozentpunkten zu erkennen war. Die Absenz von Wahlmöglichkeiten verstärkte den negativen Trend in den betroffenen Gemeinden, die allesamt in die Kategorie der unter 15.000 Einwohner/-innen fallen. Gemeinden, wo nur ein/-e Bürgermeisterkandidat/-in angetreten ist, verzeichneten im Vergleich zu deren vorhergehenden Gemeinderatswahl ein durchschnittliches Minus von über sechs Prozentpunkten. Bricht man das noch weiter herunter auf jene Gemeinden, wo nur ein/-e Bürgermeisterkandidat/-in und nur eine Liste angetreten sind, sinkt die Wahlbeteiligung im Mittel um sogar 7,3 Prozentpunkte.

Der Negativrekord hinsichtlich Wahlbeteiligungsdifferenz wurde in Barbian mit einem Rückgang von 75,9 auf 60,7 Prozent (–15,2 Prozentpunkte) erzielt. Die größte Wahlbeteiligungserhöhung hingegen konnte in Andrian mit einem Zuwachs von 16,5 Prozentpunkten auf 75,2 Prozent beobachtet werden. In Abbildung 2 können die jeweiligen fünf größten Wahlbeteiligungsdifferenzen in positiver und negativer Entwicklung nachvollzogen werden. Bei den Gemeinden mit den elf größten negativen Veränderungen gab es bei zehn nur einen/-e Bürgermeisterkandidat/-in und nur bei zwei Gemeinden mindestens zwei konkurrierende Listen. Dies bestätigt nochmals eindrücklich, dass die Wahlbereitschaft in Gemeinden, wo weniger Auswahlmöglichkeit bestand, deutlich geringer ausgefallen ist als in konkurrenzorientierteren Gemeinden.

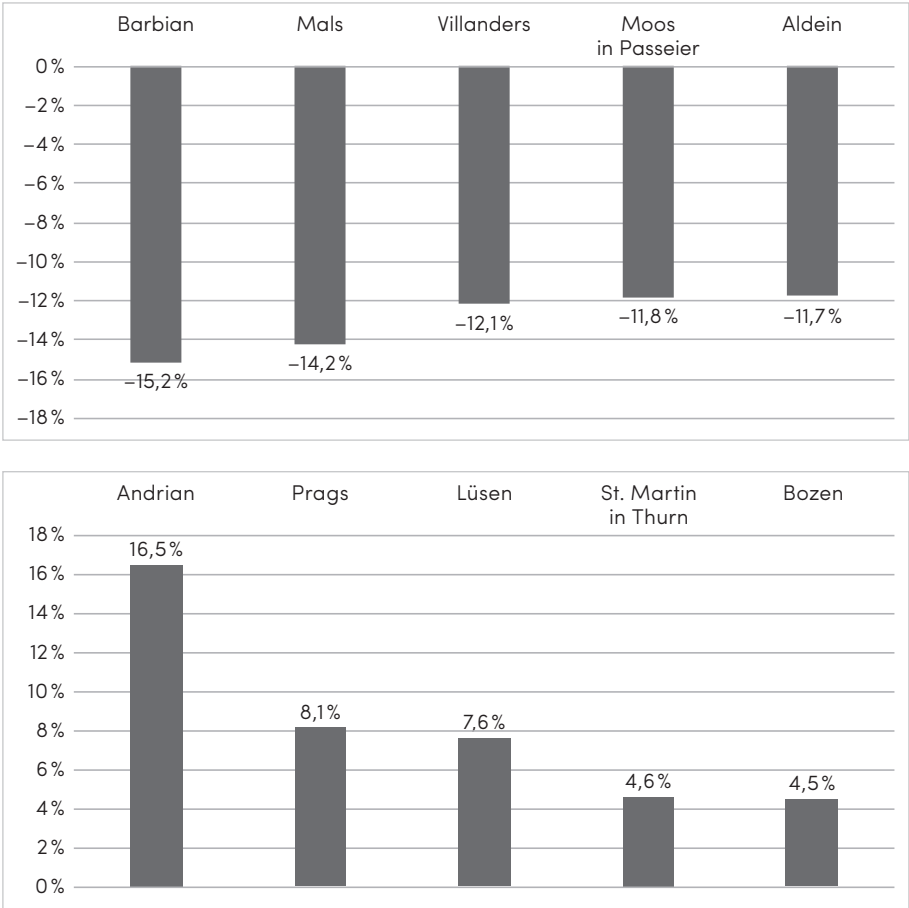
Wie bereits kurz angedeutet, retteten die Wahlbeteiligungszunahmen der Gemeinden mit einer Bevölkerung von über 15.000 Einwohner/-innen ein noch schlechteres Gesamtergebnis. Dabei gab es bei allen größeren Gemeinden, außer in Brixen, wo sich der amtierende Bürgermeister Peter Brunner mit respektablem Abstand (58,9 Prozent) seinen Wiedereinzug im ersten Wahlgang sicherte, Wahlbeteiligungserhöhungen. Vor allem in Bozen, der mit 81.039 Wahlberechtigten größten Gemeinde, konnten mit einem Anstieg von 4,5 Prozentpunkten zahlreiche Wahlbeteiligungsverluste bei den kleineren Gemeinden kompensiert werden. Eine evidenzbasierte Analyse, was die genauen Gründe hierfür waren, ist nicht trivial und würde noch weitere Analysen benötigen. Einige potenzielle Einflussfaktoren, warum genau in größeren Gemeinden und vor allem in Bozen die Mobilisierung gestiegen ist, sollten jedoch an dieser Stelle diskutiert werden. Zum einen wurde im kurzen Wahlkampf in Bozen das Narrativ befeuert, dass es zu einer knappen Wahl zwischen den beiden Spitzendkandidaten Roberto Zanin des Mitte-rechts- und Renzo Caramaschi

des Mitte-links-Lagers kommen könnte. Zusätzlich wurde mit Luis Walcher ein SVP-Hoffnungsträger ins Rennen geschickt, was zu einem erhöhten empfundenen politischen Wettbewerb führte. Am Ende kamen die beiden italienischen Kandidaten in die Stichwahlen. Dort stellte sich die SVP erneut, wie bei den Wahlen vor fünf Jahren, hinter den Kandidaten des Mitte-links-Lagers, der sich schon im ersten Wahlgang mit 34 Prozent knapp vor Zanin mit 33,1 Prozent durchgesetzt hatte. Bei der Stichwahl wurde die Wahl dann deutlich mit 57,2 zu 42,8 Prozent für den Mitte-links-Kandidaten Caramaschi entschieden.

Außerdem könnte auch das parallel stattgefundene Verfassungsreferendum zu einer zusätzlichen Mobilisierung geführt haben. Da anzunehmen ist, dass staatliche politische Themen verstärkt in Städten und Gebieten mit höheren italienisch-Muttersprachlern für Aufmerksamkeit sorgen, könnte die Entscheidung über die Verkleinerung des italienischen Parlaments hier stärker auf Interesse gestoßen sein, als in kleineren Gemeinden, wo mehr provinzielle, regionale und Gemeindethemen für Gesprächsstoff sorgten. Somit gab es für die Gemeinderatswahlen und für die Verfassungsreform ein zu erwartendes höheres Partizipationsinteresse, wodurch die Wahlbeteiligung im Verhältnis zu den letzten Wahlen positiv beeinflusst wurde. Obgleich die Wahlbeteiligungserhöhungen der größeren Gemeinden diesmal die kontinuierliche Beteiligungsreduktion gestoppt haben, zeigt sich aber doch deutlich, dass das Wahlniveau in kleineren und größeren Gemeinden trotzdem noch stark voneinander abweicht, sodass in kleineren Gemeinden im Mittel fleißiger zur Urne geschritten wird als bei den größeren Gemeinden. Diese generelle Diskrepanz und Abnahme der Wahlbeteiligung je grösser eine Gemeinde ist, könnte an mehreren Gründen liegen. Ein potenzieller Grund ist, dass Gemeinderatswahlen häufig als Personenwahlen gelten und in kleineren Gemeinden der Bekanntheitsgrad einzelner Personen prozentuell höher ist als in größeren Gemeinden.

Die höchste Wahlbeteiligung konnte 2020 bei der kleinsten Gemeinde Südtirols Waidbruck mit 83,4 Prozent und die niedrigste mit 50,3 Prozent in Taufers im Münstertal beobachtet werden. In letzterer waren es gerade einmal drei Stimmen über der 50-Prozent-Marke. Da aber dort zwei Listen und zwei Bürgermeisterkandidaten angetreten waren, hätte auch bei einer niedrigeren Wahlbeteiligung das Ergebnis Gültigkeit gehabt. Anders sah es in Gemeinden, wie z. B. in Corvara (56,4 Prozent) und in St. Pankraz (57,9 Prozent) aus, wo das Ergebnis beim Scheitern der 50-Prozent-Beteiligungsmarke nicht gültig gewesen wäre. In der Gemeinde mit der zweitgeringsten Wahlbeteiligung Mals (53,6 Prozent) trat nur ein Bürgermeisterkandidat an, jedoch trat neben der SVP noch der italienischsprachige Partito Democratico (PD) an, welcher aber mit 5,4 Prozent (ein Mandat) im Gegensatz zu den vier

Abb. 2: Gemeinden mit den höchsten Wahlbeteiligungsreduktionen und -gewinnen im Vergleich zur letzten Gemeindewahl

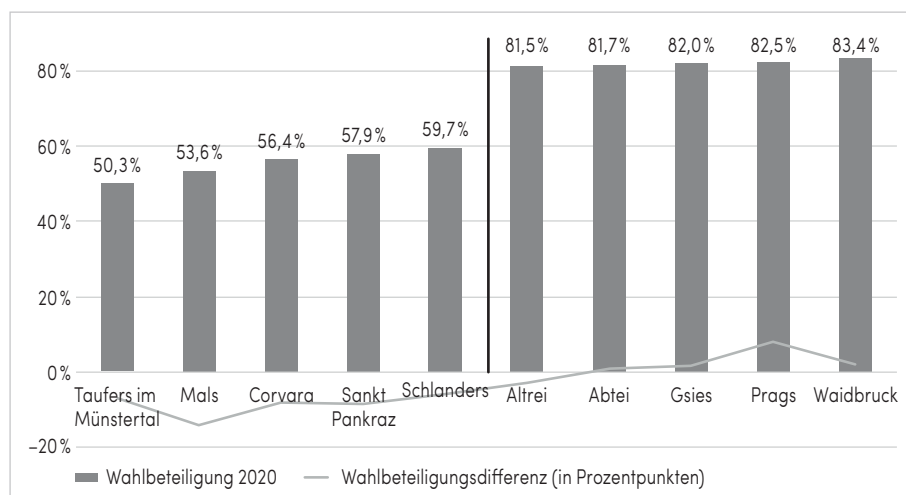


Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf amtlichen Daten: „Gemeindewahlen 2020 – Südtirol“, Autonome Region Trentino-Südtirol 2020

2015 angetretenen Listen keine große Konkurrenz darstellte. Dies konnte die SVP ausnützen und von zwölf auf 17 Mandate aufstocken. Die weiteren Spitzenreiter und Schlusslichter bei der Wahlbeteiligung bei den Gemeinderatswahlen finden sich in Abbildung 3.

Mals ist auch ein gutes Beispiel dafür, dass in zahlreichen Gemeinden ein sehr hoher Anteil an ungültigen und weißen Stimmzetteln abgegeben wurde. Der Bürgermeisterkandidat Josef Thurner (SVP) erhielt 53,2 Prozent der Stimmen, die restlichen

Abb. 3: Die je fünf Gemeinden mit geringster und höchster Wahlbeteiligung 2020 und deren Differenz zu den letzten Wahlen



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf amtlichen Daten: „Gemeindewahlen 2015 – Südtirol“, Autonome Region Trentino-Südtirol 2015; und „Gemeindewahlen 2020 – Südtirol“, Autonome Region Trentino-Südtirol 2020

46,8 Prozent (1.226 Stimmzettel) waren ungültig (17,6 Prozent) oder weiß (29,2 Prozent) abgegeben worden. Die Anzahl der ungültigen Stimmen hat sich seit den letzten Wahlen mehr als vervierfacht (von 11,3 auf 46,8 Prozent). Hier kann dies wohl dem eingeschränkten politischen Angebot zugerechnet werden, nachdem die zwei deutschsprachigen Listen Offene Gemeindeliste Mals und die Südtiroler Freiheit nicht mehr antraten und somit mit dem PD nur eine italienischsprachige Gegenoption zur SVP vorhanden war.

Ähnliche Entwicklungen mit einem Zuwachs ungültiger Stimmen gab es in mehreren Gemeinden mit einem eingeschränkten politischen Wettbewerb, wie z. B. in Barbian (von 6,9 auf 29,1 Prozent), Villanders (von 9,5 auf 37 Prozent), Moos in Passeier (von 10,4 auf 32,2 Prozent) und Aldein (von 11,2 auf 46,1 Prozent), wo beispielsweise das 50-Prozent-Quorum für die Bürgermeistermehrheit nur um 37 Stimmen erreicht wurde. Es lässt sich somit ableiten, dass es in einigen Gemeinden keine Selbstverständlichkeit mehr ist, dass einzeln angetretene Kandidat/-innen mit einer soliden Mehrheit rechnen und ohne Wettbewerb genügend Wähler/-innen mobilisieren können.

Ein ähnliches Beispiel zeigte sich aber auch in einigen Gemeinden mit mehreren Bürgermeisterkandidat/-innen wie in Kaltern, wo Getrud Benin Bernard mit 82,7 Prozent der gültigen Stimmen die zwei Kandidaten der Liste Pro Kaltern in Schach

hielt. Jedoch wurden von den 4.220 abgegebenen Stimmen nur 1.932 Stimmen für die Bürgermeisterin abgegeben. 1.884 (44,6 Prozent) Stimmen waren ungültig (863 bzw. 20,4 Prozent) oder weiß (1.021 bzw. 24,2 Prozent). Im Vergleich zu den vorherigen Wahlen wurde der Anteil der ungültigen/weißen Stimmzettel weit mehr als verdoppelt (von 17,2 auf 44,6 Prozent).

Aufgrund der Covid-Situation befanden sich zum 20.09.2020 zudem 1.730 Personen in Quarantäne bzw. häuslicher Isolation, was 0,4 Prozent der Wahlberechtigten entspricht. Die meisten davon konnten aufgrund der Voraussetzung, nur in Präsenz abstimmen zu können, bei der Gemeinderatswahl 2020 nicht partizipieren (Provinz Bozen 2020; Rai 2020a). Die Gruppe ist jedoch zu klein, um die Wahlbeteiligungsreduktion von einem Prozentpunkt zu erklären. Jedoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch die Angst vor einer möglichen Ansteckung mit Covid-19 Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung hatte.

5. Das Abschneiden der Parteien¹³

In den Medien und Presseaussendungen zeigten sich die meisten Parteien mit ihrem Wahlergebnis zufrieden. Die SVP konnte mit 101 Bürgermeister/-innen (inklusive der ladinischen Bürgermeister, die auch SVP-Mitglieder sind) ihr früheres Ergebnis weitestgehend halten. Von den 2.018 SVP-Kandidat/-innen konnten 1.177¹⁴ ein Gemeinderatsmandat erzielen, sodass wie bei den vergangenen Gemeinderatswahlen mehr als zwei Drittel der Mandate von SVP-Kandidat/-innen eingenommen wurden. SVP-Obmann Philipp Achammer betonte: „Mit unserem Wahlergebnis können wir sehr, sehr zufrieden sein: 129.422 Listenstimmen sprechen eine deutliche Sprache.“ Ebenso bezeichnete Landeshauptmann Arno Kompatscher das Ergebnis als einen „gewaltigen Vertrauensbeweis von Seiten der Bevölkerung“ (SVP 2020).

Mit weit über 300 Mandaten und über zehn Bürgermeister/-innen konnten sich die Bürgerlisten erneut als zweitstärkste Kraft in den Gemeindestuben etablieren. Obgleich einzelne Kandidat/-innen von diversen Parteien auf einigen Bürgerlisten kandidierten, zeigte sich erneut, dass die einzelnen Bürgerlisten in den meisten Gemeinden die größte Konkurrenz für die SVP darstellen.

Die Lega ist zukünftig in 13 Gemeinden mit 30 Mandatar/-innen vertreten und ist auch in den Gemeindestuben nun die stärkste italienischsprachige Partei. In Bruneck gelang der Lega ein erstmaliger Einzug in einen Pustertaler Gemeinderat. Massimo Bessone, Landtagsabgeordneter der Lega, zeigte sich demnach mit dem Ergebnis „sehr zufrieden“ (Stol.it 2020a).

Die Mitte-links-Partei PD trat 2020 in weniger Gemeinden an als noch vor fünf Jahren und der negative Trend, der sich auf Landesebene abzeichnete, setzte sich fort. Das Schlussergebnis war mit 18 Mandaten mehr als eine Halbierung der 2015 errungenen 42 Mandate. Den Bürgermeister unterstützte man zumindest in Bozen erfolgreich.

Auch die Südtiroler Freiheit zeigte sich mit ihrem Abschneiden nach außen hin zufrieden. Mit 49 Gemeinderät/-innen (inklusive fünf auf anderen Listen und neun über betreute Bürgerlisten) in 24 Gemeinden ist sie die zweitstärkste Parteilistenvertretung in den Gemeinden (Stol.it 2020b).¹⁵ Besonders hervorgehoben wurde, dass man „ein starkes Ergebnis, vor allem im Vergleich zu den anderen Oppositionsparteien wie dem Team K, den Freiheitlichen oder den Grünen“ eingefahren habe (Stol.it 2020b). Die besten Ergebnisse wurden neben Stils mit vier Mandaten, in St. Martin, Tramin, Lana, Naturns und in Prad mit je drei Mandaten erzielt. In Brixen, Tramin, Tscherms, Gargazon und Klausen konnte man nach einer Pause bzw. erstmals ein Mandat erzielen. Ihr bestes Bürgermeisterergebnis wurde in Stils von Simone Platzer mit 41,8 Prozent der Stimmen erzielt, die gegen den SVP-Kandidaten Heinisch Franz (58,2 Prozent) angetreten war.

Die Freiheitlichen zeigten sich ebenfalls „mit dem Gesamtergebnis zufrieden“ (Die Freiheitlichen 2020). Die Zahlen selbst lassen aber einen anhaltenden Abwärtstrend erkennen. Waren es 2010 noch über 100 Mandate, schrumpften diese bereits 2015 auf 54, die sich bis knapp vor der Wahl offiziell auf 21 reduzierten. Am Ende konnte man bei der Gemeinderatswahl, wo man in elf Gemeinden antrat, in Summe 18 Mandate erringen.

Das Team K hatte sich entschieden, ihren Fokus bei den Gemeinderatswahlen auf die Städte zu legen. Mit Hugo Götsch konnte man mit 13,1 Prozent die zweitmeisten Stimmen in Bruneck erzielen. Da Roland Griessmair (SVP) jedoch mit 55,7 Prozent bereits im ersten Wahlgang die Mehrheit auf sich vereinen konnte, kam es nicht zur vom Team K angepeilten Stichwahl. Am Ende erzielte man in Bruneck vier Mandate. In Brixen konnte sich der Team K-Bürgermeisterkandidat auch nicht für eine Stichwahl durchsetzen, jedoch konnte man auch hier zwei Mandate erzielen. Während man in Meran „zweifelloso mehr“ als 2,8 Prozent und ein Mandat für die Liste erwartet hatte, konnte man in Bozen zwei Mandate erzielen. In Leifers wurde die Hürde für den Einzug in den Gemeinderat mit 1,9 Prozent der Stimmen verfehlt. Auch wenn das Team K in ihrer nachträglichen Analyse von der Prämisse ausging, dass „das Team K [...] eine politische Kraft [ist], die aus der Sicht des Wahlkonsenses eher in der Peripherie als in den Städten verwurzelt ist“ (Team K 2020), ist das Ergebnis im Vergleich zum Abschneiden bei den letzten Landtagswahlen eher durchwachsen.

Die Grünen/Verdi/Vërc kamen 2021 auf 21 Mandate. Dazu können noch einige der 43 den ökosozialen Listen zugeordnete Mandate tendenziell zugerechnet werden, die in vielen Themen ähnliche Punkte ansprechen.¹⁶ In Meran konnte man mit Paul Rösch als Spitzenkandidat beim ersten und auch knapp beim zweiten Wahlgang überzeugen, auch wenn der Bürgermeister dort nach dem Scheitern der Gemeindeausschussbildung nicht mehr im Amt ist. In Bozen, Bruneck, Leifers und Neumarkt konnte man beispielsweise je ein Mandat hinzugewinnen. Ein richtig großer Aufschwung in Anbetracht der international immer stärker werdenden Rufe nach einer stärkeren Klimapolitik konnte in Südtirol allerdings nicht beobachtet werden. Vielleicht auch weil die Corona-Krise 2020 thematisch so gut wie alle anderen Themen überschattete.

Zu erwähnen sei auch noch die jüngste erfolgreich angetretene Gemeinderätin in Südtirol. Dies war mit 18 Jahren Lea Casal aus der Gemeinde Magreid (SVP). Einen generellen Überblick über die Mandatsverteilungsentwicklung der letzten vier Wahlgänge findet sich in Tabelle 5.

Tab. 5: Gesamtmandatsverteilung der Gemeinderatswahl 2020

Parteien und Bürgerlisten	2005	2010	2015	2020	Anteil Mandate 2015	Anteil Mandate 2020	Differenz Anteil Mandate 2015-2020
Südtiroler Volkspartei (SVP)	1503	1364	1188	1273	66,9%	68,6%	1,7%
Andere deutsche Parteien	48	156	95	68	5,3%	3,7%	-1,7%
Italienische Parteien	132	102	94	72	5,3%	3,9%	-1,4%
Ladinische Parteien*	10	4	5	72	0,3%	3,9%	3,6%
Grüne/Verdi/Vërc	16	14	15	22	0,8%	1,2%	0,3%
Bürgerlisten inkl. Dorf-/ Fraktionslisten, Liste Civiche und ökosoziale Listen**	321	290	380	350	21,4%	18,8%	-2,5%
Insgesamt ***	2030	1930	1777	1857	100%	100%	0%

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf amtlichen Daten: „Gemeindewahlen 2020 – Südtirol“, Autonome Region Trentino-Südtirol 2020; Obexer 2011; Atz/Pallaver 2016

* Genaue Zurechnung mit den amtlichen Daten 2020 nicht möglich. Einige Mandate können wahrscheinlich noch der SVP zugerechnet werden, wodurch die Differenz der Mandate 2015-2020 etwas relativiert werden kann.

** Nähere Aufteilung 2020: Liste Civiche (91), Bürgerlisten (206), ökosoziale Listen (43).

*** Zur Wahl gestandene Mandate je Wahl. 2005 wurde in allen 116, 2010 in 111, 2015 in 109 und 2020 in 113 Gemeinden gewählt (1.744 Gemeinderäte/-innen + 113 Bürgermeister/-innen). Die Mandatszahl je Größe der Gemeinden wurde 2015 verändert (vgl. Decarli et al. 2015).

6. *Post-Election*: Was danach geschah

Die Bildung der Gemeindeausschüsse ging nicht in allen Gemeinden reibungslos vonstatten. Gescheitert sind diese Gemeindeausschussbildungen beispielsweise in Nals, wo Franz Pircher nach erfolglosem Versuch einen Gemeindeausschuss zu bilden, seinen Rücktritt verkündete. Rudolf Bertoldi, ehemaliger Bürgermeister von Gargazon, welcher bereits 2016/17 in Unsere Liebe Frau im Walde/St. Felix als kommissarischer Verwalter ernannt worden war, übernahm dort zwischenzeitlich die kommissarische Verwaltung. Ebenso konnte nach dem ausgeglichenen Ergebnis in Glurns (sechs Mandate für die SVP und sechs Mandate für die Liste Glurns) keine Einigung bei der konstitutionellen Sitzung unter Bürgermeister Alois Frank gefunden werden, sodass es auch dort 2021 zu Neuwahlen kommen wird. Bis dahin verwaltet Anton Patscheider, bereits kommissarischer Verwalter in Schluderns 2013 und 2015, die Belange der Gemeinde. Das prominenteste Beispiel für das Scheitern einer Ausschussbildung zeigte sich in Meran, wo Paul Rösch (Die Grünen/Liste Rösch) trotz mehrmaliger Versuche und aufgrund der politischen Achse zwischen der SVP Meran und dem Bündnis aus Alleanza per Merano und La Civica per Merano keine Mehrheit für seine Ausschussvorschläge fand. Die Zügel bis zur Neuwahl übernahm am 9. November 2020 Kommissarin Anna Aida Bruzzese. Nähere Hintergründe zur Wahl in Meran werden im Beitrag von Giorgio Mezzalira in diesem Band dargelegt.

7. Resümee

Die Südtiroler Gemeinderatswahlen 2020, wo die Gemeinderäte/-innen und Bürgermeister/-innen von 113 Gemeinden zur Wahl standen, stand ganz im Zeichen der globalen Covid-19-Pandemie und musste deshalb auch von ihrem ursprünglichen Termin am 3. Mai auf den 20.-21. September verschoben werden – parallel zum Verfassungsreferendum über die Reduzierung der Parlamentarier/-innen. Obgleich schon bei der Festlegung des neuen Termins politische Kalküle der einzelnen politischen Akteur/-innen in der Regionalregierung ersichtlich wurden, war eine der Besonderheiten dieser Gemeinderatswahl, dass der eigentliche Wahlkampf nur recht kurz und ohne groß auffällige Kapitalkaufwendungen geschlagen wurde. Zum einen lag das sicherlich an dem nahe nach der Ferienzeit festgesetzten Wahltermin und zum anderen auch ein wenig an der außerordentlichen Situation, die mit der Corona-Krise einherging. Zusätzlich hatten einige Listen bereits im Frühjahr etwas Wahl-

kampf betrieben. Außerdem konnte beobachtet werden, dass einige Parteien und Bürgerlisten damit zu kämpfen hatten, in dieser Zeit ihre Listen aufzubauen, weshalb die Hürden für die Hinterlegung der Listen bzw. Kandidat/-innen etwas gelockert wurden. Als letzter Punkt sei hinzugefügt, dass viele Parteien und Listen über die letzten Jahre einen erhöhten Finanzdruck spüren, weshalb auch das Thema der öffentlichen Parteienförderung in letzter Zeit häufiger auf der Agenda zu vernehmen ist.

Die Gemeinderatswahlen 2020 haben zu keinem großen politischen Erdbeben in den Gemeindestuben geführt, auch wenn es in einigen Gemeinden Überraschungssiege als auch knappe Entscheide zu feiern gab. Die SVP konnte ihr selbst gestecktes Ziel realisieren, ihre 101-Bürgermeister/-innen zu halten (inklusive der ladinischen Dörfer), verlor aber auch einige Gemeinden überraschend an die Bürgerlisten. Überraschend war auch das bescheidene Abschneiden in Bozen und Meran, wo man den Einzug in die Stichwahlen deutlich verpasste.

Dass zehn Bürgermeister/-innen abgewählt wurden (ein Spitzenwert seit 2005, wo 13 erzwungene Wechsel stattfanden), belegt, dass das ehemalige Dogma, als amtierende/-r Bürgermeister/-in habe man traditionell eine deutliche „gemahnte Wiesen“, 2020 nicht Bestand hält. Politische Fehler oder das Aufschieben von wichtigen Projekten wurden 2020 deutlich bestraft. Im Gegensatz zu 2015 konnten sich noch jüngere Bürgermeisterkandidat/-innen durchsetzen, sodass bei Amtsantritt 2020 drei Bürgermeister mit 29 Jahren und drei weitere bis einschließlich 35 Jahren angelobt wurden, auch wenn der Altersschnitt in Summe trotzdem leicht angestiegen ist. Der Frauenanteil hingegen ist nur marginal von zwölf auf 13 Bürgermeisterinnen in den 116 Gemeinden angestiegen. Es zeigt sich somit nur eine äußerst schleppende Erhöhung der Frauenquote.

Obgleich die Abnahme der Wahlbeteiligung von einem Prozent den kontinuierlichen Trend zur Wahlbeteiligungsreduktion der letzten 25 Jahre etwas verlangsamt hat, zeigt sich, dass bei 73 Prozent der Gemeinden ein Rückgang der Wahlbeteiligung zu verzeichnen war. Vor allem durch die Zunahme der Wahlbeteiligung in der Gemeinde mit den meisten Wahlberechtigten, nämlich Bozen (+4,5 Prozent), und in weiteren Gemeinden mit über 15.000 Einwohner/-innen, konnte eine stärkere Wahlbeteiligungsreduktion vermieden werden. Die Ergebnisse der Analyse zeigen deutlich auf, dass in jenen Gemeinden, in denen der politische Wettbewerb eingeschränkt oder so gut wie gar nicht vorhanden war, die Wahlbeteiligung stark gelitten und auch die Anzahl von ungültigen und weiß abgegebenen Stimmen zugenommen hat. Aus diesen Befunden lässt sich die These verifizieren, dass Südtiroler/-innen sich eine stärkere politische Auswahl wünschen, wenn es um die Besetzung der politischen Gemeindeämter geht. Ansonsten wird die Wahlkabine verstärkt vermieden

und ungültig oder weiß gewählt. Welchen Effekt die Einschränkungen bzw. die Angst vor der Covid-19-Epidemie auf die Wahlbeteiligung ausübte, konnte mit der aktuellen Datenlage nicht isoliert werden. Hierfür wären gezielte Wähler/-innenbefragungen zum besagten Thema notwendig.

Obwohl im Vorfeld der Gemeinderatswahlen befürchtet wurde, dass die beiden Quoren für die Gültigkeit der Wahl in den Gemeinden mit nur einer Liste und somit fehlendem politischen Wettbewerb nicht erreicht werden würde und eine kommissarische Verwaltung drohe, traf dieses Szenario nicht ein – auch wenn die Quorengrenze in einigen Gemeinden nur knapp übertroffen wurde.

Um dieses Risiko zukünftig zu vermeiden und auch generell negative Effekte in der politischen Partizipation der Südtiroler/-innen auch über die Gemeindewahlen hinaus abzuwenden, wäre es zweckmäßig, den politischen Wettbewerb in den Gemeinden künftig zu verstärken. Dies kann notfalls auch durch mehrere Kandidat/-innen für das Bürgermeisteramt derselben Liste verstärkt werden, wenn sich nur eine Liste zur Wahl stellt. Aus demokratietechnischer Sicht wäre aber eine Auswahl zwischen mehreren Listen wünschenswert.

Des Weiteren zeigte die Krise einige Schwachstellen in den Partizipationsmöglichkeiten auf, da z. B. Personen in Quarantäne ihr Wahlrecht nicht ausüben konnten, zumal bei den Gemeinderatswahlen nur eine Präsenzwahl vorgesehen ist. Auch für Südtiroler/-innen im Ausland, wie z. B. Studierende mit Hauptwohnsitz in einer Südtiroler Gemeinde, war es bei dieser Gemeinderatswahl mit verschiedenen Quarantäne-, sowie Ein- und Ausreiseregeln schwierig, aktiv teilzunehmen. Hier sollten zukünftig zusätzliche Briefwahl- oder *e-Voting*-Möglichkeiten implementiert werden, um diese potenziellen Demokratiehindernisse abzubauen und den Grundprinzipien unmittelbar und direkt, frei und geheim, allgemein und gleich gerecht werden zu können – auch in Krisenzeiten.

Anmerkungen

- 1 Claudio Cia hatte darüber hinaus gegen Ende 2020 mit seinem Übertritt von Agire per il Trentino in die Partei Fratelli d'Italia für Aufsehen und für Bestrebungen der Umgestaltung der Regionalregierung gesorgt (Die Neue Südtiroler Tageszeitung 2020).
- 2 Die Daten für die Analyse der Wahlergebnisse und den Vergleich zu den Ergebnissen der vorherigen Gemeinderatswahlen stammen aus den amtlichen Datensätzen: „Gemeindewahlen 2015 – Südtirol“ (Autonome Region Trentino-Südtirol 2015) und „Gemeindewahlen 2020 – Südtirol“ (Autonome Region Trentino-Südtirol 2020), Stand: 18.01.2021. Das Regierungskommissariat hat im Januar 2021 noch nachträgliche Änderungen hinsichtlich der Anzahl der Wahlberechtigten einiger Gemeinden von 2020 vorgenommen. Diese Änderungen flossen noch in die Analyse ein.
- 3 Die 28 Gemeinden, in denen nur eine Liste antrat, waren in alphabetischer Reihenfolge: Altrei, Barbican, Corvara, Dorf Tirol, Hafling, Kiens, Kuens, Lüssen, Martell, Moos in Passeier, Percha, Prettau, Proveis, Rasen/Antholz, Riffian, Schenna, Schnals, St. Leonhard in Passeier, St. Pankraz, Terenten, Tisens, Ulten, Unsere liebe Frau im Walde-St. Felix, Villanders, Villnöß, Vöran, Welsberg und Wengen.
- 4 Dies war 2015 in Südtirol erstmalig in St. Ulrich der Fall. Dort hatte sich nach einem Wahl-Boykottaufruf der Oppositionsparteien nur die SVP mit 17 Kandidat/-innen für 18 Mandate zur Wahl gestellt, sodass es nur zu einer Wahlbeteiligung von 40,3 Prozent kam. Da das Quorum von 50 Prozent Wahlbeteiligung beim Antritt von nur einer Liste nicht erreicht wurde, wurde die Wahl für ungültig erklärt und im November 2015 wiederholt.
- 5 Zu den 40 Gemeinden mit nur eine/-r Kandidat/-in zählten: Aldein, Altrei, Hafling, Barbican, Kuens, Kastelbell, Kiens, Kurtinig, Corvara, Villnöss, Laurein, Mals, Martell, Mölten, Montan, Moos, Plaus, Prettau, Proveis, Ratschings, Rasen-Antholz, Ritten, St. Leonhard, St. Martin Thurn, St. Martin Passeier, St. Pankraz, Schenna, Mühlwald, Wolkenstein, Schnals, Terenten, Tramin, Tisens, Tiers, Tirol, Vintl, Vahrn, Vöran, Villanders und Wengen.
- 6 Philipp Kerschbaumer in Waidbruck, Helmut Achmüller in Rodeneck, Josef Nockler in Sand in Taufers und Günther Wisthaler in Niederdorf.
- 7 Klaus Rainer in Innichen, Martin Rienzner in Toblach, Rafael Alber in Prad und Elmar Oberhofer in Pfatten.
- 8 Sich gegen ihren bzw. ihre Amtsvorgänger/-in bei der Bürgermeister/-innenwahl durchzusetzen schafften (alphabetisch): Rafael Alber (SVP) in Prad; Mauro Dalla Barba (SVP) in Latsch; Peter Gasser (SVP) in Klausen; Felix Ploner (Paisc D'La Pli) in Enneberg; Philipp Kerschbaumer (Bürgerliste Waidbruck) in Waidbruck; Josef Nöckler (Taufers 2010) in Sand in Taufers; Dominik Oberstaller (SVP) in Welsberg-Taisten; Klaus Rainer (SVP) in Innichen; Stefan Schwarz (SVP) in Ulten; Paul Schwingshackl (SVP) in Gsies.
- 9 Dominik Oberstaller ist der jüngste gewählte Bürgermeister bei den Gemeinderatswahlen 2020.
- 10 2019 konnte bereits Verena Überegger (Freie Liste) in der Gemeinde Freienfeld ein zusätzliches Mandat erringen. Dadurch stieg die Anzahl der Ersten Bürgerinnen von elf aus den Gemeinderatswahlen 2015 auf zwölf.

- 11 Die Zählung der Wahlberechtigten in den USA ist jedoch äußerst komplex, da jeder Bundesstaat eigene Regeln für die Anmeldung und auch Aberkennung des Wahlrechts kennt.
- 12 Für die Berechnung wurden die einzelnen Wahlbeteiligungswerte der Gemeinden herangezogen. Aus diesen Werten wurden die Durchschnitte berechnet, ohne auf eine Gewichtung der Wahlberechtigten einzugehen. Dadurch wird die durchschnittliche Wahlbeteiligungsdifferenz im Mittel unabhängig von der Größe der Gemeinde und Deltas bei bestimmten Ausprägungen des politischen Wettbewerbs ersichtlich.
- 13 Da viele Parteien in unterschiedlichen Ausgestaltungen, als auch manchmal als Unterstützer von Kandidat/-innen von Bürger- und Dorflisten aufgetreten sind, ist die Zuteilung nicht immer trennscharf möglich. Zusätzlich sei z.B. erwähnt, dass einige ladinische Bürgerlistenkandidat/-innen auch Parteimitglieder der SVP sind, wobei dies eben nicht für alle der Fall ist. Je nach Quelle können die Ergebnisse voneinander abweichen. Die genannten Ergebnisse sind eine Zuteilung auf der Basis der aktuellen Datenlage aus den Medien und den amtlichen Daten: „Gemeindewahlen 2020 – Südtirol“ (Autonome Region Trentino-Südtirol 2020).
- 14 Eigene Berechnung auf Basis der amtlichen Daten: „Gemeindewahlen 2020 – Südtirol“ (Autonome Region Trentino-Südtirol 2020), wobei die Mandate der ladinischen Listen nicht hinzugezählt wurden, da dort nicht alle SVP-Mitglieder sind. Die Bürgermeister der ladinischen Dorflisten wurden bei der Gesamtzahl der SVP-Bürgermeister/-innen hinzugezählt, da diese historisch dort zu verortet sind und auch von der SVP in den Gremien gleiche Rechte genießen. Die Zahl wurde auch nach Rücksprache mit dem SVP Parteisekretär bestätigt.
- 15 Bürgerlisten werden in jeder Gemeinde als eigenständig angesehen. Die Südtiroler Freiheit hatte ein Mandat in Meran eingefahren, welches jedoch aufgrund der gescheiterten Ausschussbildung und der Neuwahl im Jahr 2021 bereits nicht mehr ausgeübt wird.
- 16 Beispielhaft könnte die Grüne Bürgerliste Vahrn (vier Mandate) und die Grüne Bürgerliste Brixen (zwei Mandate) hier zugerechnet werden.

Literaturverzeichnis

- Atz, Hermann/Pallaver, Günther (2015), Kommunalwahlen in Südtirol. Parteienverdrossenheit und Zunahme des Wettbewerbs, in: Pallaver, Günther/Engl, Alice/Alber, Elisabeth (Hg.), *Politika 2016. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuer de pultica*, Bozen: Edition Raetia, 89-112
- Autonome Region Trentino-Südtirol (2015), Gemeindewahlen 2015 – Südtirol. Die neuen Bürgermeister, https://civis.bz.it/vote/gem2015/home_ld_vg.htm (05.11.2020)
- Autonome Region Trentino-Südtirol (2020), Gemeindewahlen 2020 – Südtirol. Die neuen Bürgermeister, www.gemeindewahlen.bz.it/ (20.01.2021)
- Csekő, Balázs/Puklatović, Sinisa (2014), Slowakei: Politische Parteien sind müde und erschöpft, Interview mit Marek Rybář, in: *Der Standard*, 02.06.2014, <http://derstandard.at/2000001705120/Politische-Parteien-in-der-Slowakei-sind-muede-und-erschoeft> (26.12.2020)

- Decarli, Peter/Januth, Andreas/Rainer, Hansjörg (2015), Startpaket für Gemeindepolitiker. Ein Leitfaden, Bozen: Eurac Research, <http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/Institutes/autonomies/pubman/Leitfaden-Gemeinde-DE.pdf> (10.01.2021)
- Die Freiheitlichen (2020), In 10 Gemeinden alles dabei, 23.09.2020, <https://die-freiheitlichen.com/2020/09/23/in-11-gemeinden-alles-dabei/> (15.10.2020)
- Die Neue Südtiroler Tageszeitung (2020), „Dringende Klärung nötig“, in: Tageszeitung online, 31.12.2020, www.tageszeitung.it/2020/12/31/dringende-klaerung-noetig/ (14.01.2021)
- Dolomiten (2015), Drei Sieger starten die schwierige Suche, in: Dolomiten, 26.05.2015
- Gasser, Florian (2015), Das Dilemma der EU-Wahlbeteiligung. Europawahlanalyse 2014, ICER Papers on European Governance, Nr. 5
- Gasser, Florian (2020), Europaparlamentswahl 2019. Ein nachhaltiger Paradigmenwechsel oder ein kurzes Strohfeuer hinsichtlich der Partizipation und Wählermobilisierung?, in: Pallaver, Günther/Engl, Alice/Alber, Elisabeth (Hg.), *Politika 20. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuer de pul-tica*, Bozen: Edition Raetia, 65-90
- Mair, Georg (2020), Die Qual der Wahl, in: ff – Das Südtiroler Wochenmagazin/17, 23.04.2020, www.ff-bz.com/politik-wirtschaft/politik/2020-17/qualwahl.html (15.10.2020)
- Obexer, Andreas (2011), Gemeinderatswahlen 2010. Vorwahlen, Mandatsbeschränkung und Zunahme der politischen Vielfalt, in: Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 11. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuer de pul-tica*, Bozen: Edition Raetia, 168–176
- Provinz Bozen (2020), Coronavirus: 21 Neuinfektionen bei 1.530 Abstrichen, 20.09.2020, www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=643460 (15.01.2021)
- Rai (2020a), Frist für Quarantäne-Wähler abgelaufen, in: RaiNews, 16.09.2020, www.rainews.it/tgr/tagesschau/articoli/2020/09/tag-Frist-fuer-QuarantaeneWaehler-abgelaufen-ee64ef0f-8804-4541-999d-21d4e7ae4bbe.html (16.09.2020)
- Rai (2020b), Hermann Atz: „Viele Menschen wollen keine Parteipolitik in Amtsstuben“, in: RaiNews, 22.09.2020, www.rainews.it/tgr/tagesschau/articoli/2020/09/tag-analyse-gemeinderatswahl-2020-hermann-atz-2209-ce3c1ec8-82af-40bb-8d23-05c46dba2424.html (22.09.2020)
- Stol.it (2020a), Bessone: „Sehr zufrieden mit Ergebnis der Lega“, in: Stol.it, 23.09.2020, www.stol.it/artikel/politik/bessone-sehr-zufrieden-mit-ergebnis-der-lega (10.12.2020)
- Stol.it (2020b), Süd-Tiroler Freiheit: „Ziel erreicht“ in: Stol.it, 23.09.2020, www.stol.it/artikel/politik/sued-tiroler-freiheit-ziel-erreicht (09.01.2021)
- Südtiroler Landesregierung (2019), *Südtiroler Handbuch mit Autonomiestatut*, Bozen: Ex Libris
- SVP (2020), SVP empfängt ihre 101 Bürgermeister am Parteisitz, 24.09.2020, www.svp.eu/de/svp-empfaengt-ihre-101-buergermeister-am-parteisitz--l-2791.html (13.12.2020)
- Team K (2020), Team K, unsere Gemeinderatswahlen, 23.09.2020, www.team-k.eu/de/team-k-unsere-gemeinderatswahlen/ (10.12.2020)
- United States Election Project (2020), 2020 November General Election Turnout Rates, www.electproject.org/2020g (20.12.2020)



Giorgio Mezzalana

La ricerca di nuovi equilibri – Bolzano e Merano due banchi di prova elettorali

Bolzano and Merano as two electoral testing grounds – The search for new balances

Abstract The municipal elections of 20–21 September 2020 were a test for local politics. In Bolzano, for the first time, the center-right presented itself as united, with its own candidate for mayor. The goal was to conquer the capital of the province and thus strengthen the SVP–Lega pact. In Merano, the union of two civic lists, one center-right and the other center-left, aimed instead at bringing an Italian-speaking candidate for mayor to the ballot. This was an electoral operation built to assert a single “ethnic” political representation on the SVP model.

In Bolzano, the center-right candidate was rejected by the electors and the municipality of Merano was placed under receivership after Paul Röscher, who was re-elected in the ballot, was unable to form his own council. The article reconstructs the overall political framework of this electoral round, looking at the actors, the alignments and the results.

1. Il quadro della tornata elettorale

Riconfermato Renzo Caramaschi, sindaco uscente del capoluogo, commissariato invece il Comune di Merano dopo che Paul Röscher, rieletto sindaco al ballottaggio, non è riuscito a formare la propria giunta. I risultati delle elezioni comunali del settembre scorso sono state per diversi aspetti un sasso gettato nella stagnante e sonnacchiosa vita politica locale. Cercheremo di analizzarne gli aspetti, ma prima proviamo a ricostruire il quadro complessivo di questa tornata elettorale, quali le condizioni, gli attori e gli schieramenti.

In piena prima ondata della pandemia e in osservanza dei Decreti del presidente del Consiglio dei ministri, nel frattempo in vigore per limitare gli spostamenti ed evitare gli assembramenti, il regolare svolgimento delle elezioni del tre maggio 2020 in tutta la regione non risultava più compatibile. Il rinvio della consultazione per l'elezione dei sindaci e dei consigli comunali, nonché per i consigli circoscrizionali nei comuni del Trentino-Alto Adige, è arrivato ufficialmente il dieci marzo con decreto del Presidente della Regione (n. 16). Non che fino a quel punto si potesse dire che la campagna elettorale nei comuni dell'Alto Adige fosse entrata nel vivo. E la pandemia c'entrava relativamente. Siamo una provincia che si è presentata alle ultime elezioni comunali con la seguente geografia elettorale: 30 dei 113 comuni avevano una sola lista o partito in lizza (per 29 di questi si trattava della Svp, il restante era la Dorfliste/lista civica La Val del comune ladino di La Valle), 40 con due liste o partiti, 23 con tre liste o partiti, sette con quattro liste o partiti; 13 erano i comuni con cinque o più liste o partiti e solo Bolzano poteva "vantare" la presenza di ben 18 liste e dieci candidati sindaco (Hinterwaldner 2020a, 16-25). *Last but not least* lo spostamento delle elezioni amministrative al 20-21 settembre, in concomitanza con il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, costringeva tutte le forze politiche in corsa a fare i conti con il mese di agosto a ridosso della consultazione, periodo non certo favorevole per farsi ascoltare dai potenziali elettori. Difficile che un simile quadro complessivo potesse favorire una vivace e plurale dialettica politica alla vigilia delle elezioni amministrative. Se poi sommiamo l'emergenza Covid-19 con le sue restrizioni per le canoniche adunate di piazza dei comizi e le feste o i concerti che ne rappresentano spesso il contorno, il risultato non poteva che portare ad una campagna elettorale dimessa nelle forme e avara di contenuti (almeno per coloro che ancora vi si appassionano). Il tutto si è risolto a forza di slogan nell'ultima settimana utile prima del voto, quando la presenza di molti *big* della politica nazionale e presidenti di Regione (Matteo Salvini, Giorgia Meloni, Nicola Zingaretti, Matteo Renzi, Stefano Bonaccini, Massimiliano Fedriga) ha fatto

capire che sul capoluogo, così come su molte altre regioni e capoluoghi italiani interessati al voto, si giocava una partita dal risvolto non solo locale. Ma su questo torneremo.

2. Era di maggio

A febbraio a Bolzano si erano profilati gli schieramenti, dietro al candidato sindaco di centrosinistra, l'uscente Renzo Caramaschi, si allineavano il Partito Democratico (Pd), i Verdi/Grüne/Vërc e Sinistra Unita/Vereinte Linke. Non vi faceva più parte la lista "Io sto con Bolzano" che aveva annunciato di sfilarsi e di voler correre da sola con il suo leader Angelo Gennaccaro. Professandosi non appartenente a nessun blocco né di centrodestra né di centrosinistra, questi faceva parte della giunta Caramaschi quale assessore ai servizi demografici, giovani e sport. Prima di costituire la sua lista nel 2015 era stato nell'Unione di centro (Udc) di Pier Ferdinando Casini e nel Nuovo Centro Destra di Angelino Alfano. La possibilità di far giocare il peso del suo partito in un probabile ballottaggio tra centrodestra e centrosinistra era tale da garantirgli uno spazio politico di rilievo che non avrebbe avuto se avesse fatto da subito una scelta di campo. Inoltre, a consigliare un simile passo vi era la prospettiva tutt'altro che remota di una sconfitta del sindaco uscente. Per rafforzare la coalizione di centrosinistra i Verdi avevano avanzato l'ipotesi di allargare la coalizione al Team K, ma la risposta di Caramaschi era stata netta: nessuna apertura né accordi con formazioni politiche che si qualificassero come opposizione alla Svp, visto che senza un accordo con la Stella alpina non era immaginabile governare la città. Completava il fronte di centrosinistra la Lista Civica Bürgerliste con/mit Caramaschi e Italia Viva con Bolzano/mit Bozen per/für Caramaschi, propaggine locale del partito di Matteo Renzi. Dalla Svp nel frattempo nessun chiaro segnale di sostegno a uno o l'altro candidato sindaco italiano in caso di ballottaggio, ma un chiaro no ribadito dal *Landeshauptmann* Arno Kompatscher e dall'*Obmann* Philipp Achammer alla "destra destra" italiana (la locuzione è del segretario della Svp), Fratelli d'Italia compresi (Gonzato 2020a, 18). Si trattava di un messaggio duplice, indirizzato al centrodestra impegnato a presentarsi unito e al proprio partito, sempre più bisognoso di richiami ai "valori" e all'unità d'intenti. Poco importa se questo richiamo di principio era contraddetto dall'esperienza politica del "modello Laives", comune dove la Svp aveva governato gli ultimi cinque anni con la "destra destra". Per la Stella alpina da rubricarsi come un caso isolato e minore, da non confondersi con l'importanza della partita per il capoluogo. Per inciso, chiuse le urne e le trattative per la

nuova giunta comunale di Laives, il riconfermato sindaco del centrodestra Christian Bianchi ora governa con la Svp, giovandosi dell'appoggio esterno di Fratelli d'Italia, partito che lo ha sostenuto. Legittimo chiedersi se il "modello Laives" poteva essere esportabile e diventare una chiave per uscire dall'impasse nel caso che a Bolzano avesse vinto il candidato civico di centrodestra. Per la prima volta le condizioni politiche affinché una simile ipotesi si realizzasse si erano materializzate con la costruzione dell'alleanza di centrodestra.

Personalismi, giochi di piccolo cabotaggio politico, volontà egemoniche, avevano affossato in passato qualsiasi tentativo di formare a Bolzano un fronte che riunisse le diverse anime della destra e potesse pescare nel ricco bacino del voto italiano, a partire dai quartieri popolari del capoluogo. A febbraio la Lega aveva aperto alla costruzione di un'alleanza, rinunciando a correre da sola con un proprio candidato, opzione quest'ultima che faceva forza sull'esperienza di governo in Provincia accanto alla Svp e che non escludeva un possibile accordo tra i due partiti anche su Bolzano. La correzione di rotta era figlia di valutazioni che coinvolgevano soprattutto le segreterie nazionali dei partiti di centrodestra, all'indomani della battuta d'arresto della Lega di Matteo Salvini che aveva mancato la conquista delle regioni rosse e della complessiva tenuta dell'asse di governo Pd-M5s (Movimento 5 stelle). In tutti i 18 capoluoghi italiani interessati al rinnovo dei propri consigli si sarebbe presentata un'alleanza di centrodestra, Lega compresa. I rappresentanti locali del partito di Salvini si sono allineati, assumendosi il ruolo di trovare un candidato sindaco accetto alla coalizione e non inviso alla Svp. Due i nomi che sono circolati tra febbraio e marzo, quello dell'avvocato Igor Janes, già interpellato in qualità di candidato del centrodestra nelle comunali del 2016 (fu poi scelto il medico Mario Tagnin) e quello dell'imprenditore e vicepresidente del FC Südtirol, Roberto Zanin. Entrambi, dopo l'iniziale accettazione della candidatura, erano tornati sulla loro decisione, ufficialmente per ragioni personali ma evidentemente non c'erano le condizioni politiche per lanciare questo o quel candidato anche per mancanza di chiarezza sul profilo del candidato stesso, se più di bandiera o più civico, se più digeribile o meno per la Svp. Il rinvio delle elezioni a data da destinarsi ha poi lasciato sostanzialmente in sospeso la scelta sul nome che avrebbe guidato la coalizione di centrodestra.

La nascita di un'alleanza di centrodestra a Bolzano non è stata l'unica novità politica di rilievo di queste ultime elezioni comunali. A febbraio anche nella città del Passirio le forze politiche avevano definito l'area dei propri schieramenti. La Lega aveva deciso di presentarsi da sola, togliendo in tal modo spazi alla costruzione di un fronte unico di centrodestra, mentre Alleanza per Merano (lista civica di centrodestra) e La Civica per Merano (di centrosinistra) erano riuscite a chiudere un accor-

do per presentarsi unite ed esprimere un proprio candidato sindaco di lingua italiana. Una novità di assoluto rilievo nell'arena della politica meranese e per la storia politica dell'intera provincia, dove qualsiasi progetto che mirasse a costituire un "partito degli italiani", ovvero un'unica rappresentanza politica di tipo "etnico" sul modello Svp, è sempre abortito. L'unione delle due civiche avrebbe portato con sé una cospicua dote in termini elettorali e di eletti: nelle amministrative del 2015 Alleanza per Merano aveva l'11,6 per cento e La Civica per Merano il 12,5 per cento, che sommati avrebbero posto un'ipotetica lista unica (un possibile orizzonte politico?) al secondo posto dopo la Svp (25,2 per cento) e prima dei Verdi/Grüne/Vërc (21,3 per cento). In termini di eletti avrebbero potuto contare su nove consiglieri di madrelingua italiana, perfettamente alla pari con quelli della Svp. Numeri che, se confermati, avrebbero consentito di lanciare una candidatura "pesante" per un sindaco di lingua italiana il quale, finita da più di trent'anni l'epoca dell'alternanza sulla poltrona del primo cittadino, si sarebbe insediato per un'intera legislatura. L'accordo tra le due civiche è stato trovato attorno al nome dell'avvocato Dario Dal Medico, già candidato indipendente di Forza Italia nelle amministrative del 2005, attivo nel sociale e come Zanin conosciuto nel mondo dello sport locale. Oltre alla Svp, che correva con un proprio candidato sindaco indipendente (Richard Stampfl), il terzo polo era rappresentato dalla coalizione formata da Verdi/Grüne/Vërc, Team K e Sinistra Ecosociale/Ökosoziale Linke che sosteneva l'uscente Paul Rösch. A seguire gli altri partiti che si presentavano da soli con il proprio candidato di bandiera (Lega, Fratelli d'Italia, Pd, die Freiheitlichen, Südtiroler Freiheit, M5S).

3. Elezioni di settembre

A giugno c'è stata l'ufficializzazione del candidato sindaco del centrodestra per il capoluogo e il nome di Roberto Zanin è tornato alla cronaca politica. L'onorevole Filippo Maturi (Lega), che ne è stato lo sponsor, ha inquadrato la scelta con il seguente ragionamento:

"Bolzano elettoralmente si divide in tre: quelli di centrodestra, quelli di centrosinistra e gli scontenti. Questi ultimi non li si può attirare con nomi troppo caratterizzati. Per questo occorre allargare il contenitore e trovare l'intesa su una persona in grado di raccogliere i voti non solo di chi ci ha sempre votato". (Campostrini 2020, 22)

Evidentemente non erano solo queste le ragioni che portavano a Zanin, vi era stato un parziale gradimento da parte della Svp, in particolare espresso dall'ala economica, per una persona ben introdotta e stimata nel mondo di lingua tedesca oltre che moderata. Se per il centrodestra a trazione Lega l'obiettivo era quello di vincere e governare, un forte bilanciamento verso il centro per equilibrare una coalizione in cui figurava fin dal primo turno e "con pari dignità" la destra indigesta alla Svp (Fratelli d'Italia) era il minimo sindacale per giocarsi una chance in caso di vittoria. Le dichiarazioni degli esponenti locali del partito di Giorgia Meloni si sono presto allineate ad uno schema di comunicazione politica teso a tranquillizzare principalmente la Stella alpina.

"A Bolzano – commentava in un'intervista Marco Galateo, coordinatore provinciale di Fratelli d'Italia – si amministra una città, che deve offrire servizi e merita un'alternanza alla sinistra di Caramaschi. Alle comunali non avremo temi etnici nel programma e in lista ci saranno con noi sud-tirolesi e stranieri diventati cittadini italiani". (Gonzato 2020b, 21)

Uno dei prodotti di questa strategia della destra di presentarsi con un volto moderato è stato il divorzio da Casapound, che a febbraio lavorava per un accordo con Fratelli d'Italia tale da permettere la formazione di una lista anche con propri esponenti, rinunciando a presentarsi sotto il simbolo della tartaruga frecciata. Simbolo che invece sarà presente alle comunali, a dispetto della decisione dei fascisti del terzo millennio locali di tornare a essere solo movimento e non partito.

Roberto Zanin si è presentato agli elettori come un candidato sindaco per certi aspetti speculare al suo concorrente Renzo Caramaschi, come lui "prestato alla politica", attitudine manageriale, moderato "ma con idee forti" (Gonzato 2020c, 20), mediatore. Una caratterizzazione così schiacciata, coerente con il compito di conquistare consensi al centro e contrastare l'avversario politico sul proprio terreno, ha finito per sbiadire i caratteri distintivi e oppositivi che potevano rendere più forte e più credibile il candidato di centrodestra. Nella propria comunicazione politica è sembrato più calato in questo ruolo l'uscente Renzo Caramaschi, perfetto conoscitore della macchina amministrativa ripresentatosi agguerrito come il sindaco del fare, piuttosto che Roberto Zanin costretto a neutralizzare in campagna elettorale le dichiarazioni e i manifesti xenofobi degli esponenti della Lega, suoi alleati.

La campagna elettorale si è animata e consumata, come si diceva, con l'arrivo nel capoluogo dei big della politica nazionale, primi quelli di centrodestra con Matteo Salvini e Giorgia Meloni a tirare la volata, convinti di una vittoria storica a

Bolzano e di aver trovato un modello di alleanza vincente da esportare nel 2021 a Milano, Roma e Torino (Gonzato 2020d, 21). In testa alle priorità la questione della sicurezza e del sovranismo (coniugato localmente: prima i bolzanini), temi cari alla Lega e alla destra, capaci di mobilitare elettorato. Meloni in particolare ha voluto manifestare al parco della stazione di Bolzano, ribattezzato “parco della vergogna”, denunciandovi il degrado e la violenza che lo abitano. Episodi di microcriminalità, spaccio di droga, degrado e presenza di senza tetto, di cittadini immigrati privi di assistenza, hanno fatto della zona attorno alla stazione del capoluogo un’area di forte sofferenza sociale e il centrodestra ha avuto buon gioco nell’evocare da una parte maggiore sicurezza e, dall’altra, bocciare senza appello l’operato del sindaco Caramaschi. Mentre a Bolzano Salvini e Meloni insistevano sull’inasprimento degli strumenti di ordine pubblico e in casa centrodestra si ragionava sull’istituzione di un assessorato alla sicurezza, a Roma Arno Kompatscher e l’on. Dieter Steger incontravano la ministra dell’Interno Luciana Lamorgese per chiederle di intervenire per contrastare degrado e criminalità in piazza Stazione. La tempistica di questo incontro con il ministro ha fatto capire che Caramaschi nella sua campagna elettorale poteva contare sulla sponda del presidente della Provincia di Bolzano, ancor prima che l’*endorsement* pubblico nell’ultimo comizio della campagna elettorale lo rendesse plasticamente. In occasione della manifestazione organizzata dal Pd a Bolzano è infatti successo che Stefano Bonaccini, riconfermato presidente della Regione Emilia-Romagna dopo aver sconfitto il centrodestra, sul palco a sostenere la candidatura di Caramaschi, abbia invitato a salirvi anche Arno Kompatscher, il quale ha voluto sottolineare la fattiva collaborazione con la giunta uscente e i buoni rapporti sviluppatasi tra Provincia e Comune. La difesa del “buon governo” di Caramaschi è stato il leitmotiv anche degli interventi di Nicola Zingaretti, in sostanza una chiamata a non consegnare il comune alla destra in una partita tutta in salita per il sindaco uscente, dentro allo scenario di una città non più da cartolina ma tormentata da problemi di traffico e mille cantieri aperti.

Partita tutta da giocare anche nella città del Passirio dove le due civiche unite, apparentamento che non era riuscito nel 2015, puntavano al ballottaggio con il proprio candidato. Nuovo attore politico di tutto rispetto, l’alleanza civica si presentava come un blocco politico di sicuro più congeniale alla Svp e ad essa affine, in quanto mostrava di volersi muovere dentro il recinto della rappresentanza etnica degli interessi e di accettarne la dialettica in una logica non di contrapposizione nazionalistica, considerata ormai superata, ma di aperto confronto e di governo. Dall’altra parte uscire da una mal digerita esperienza di governo in una giunta trainata dai Verdi poteva rappresentare per la Stella alpina un orizzonte politico cui guardare,

soprattutto se le lobby interne al partito legate agli interessi relativi allo sviluppo urbanistico di Merano vedevano nel partito interetnico un ostacolo (Martinello 2020, 30).

Alla vigilia del voto a Merano sulle schede elettorali erano presenti nove candidati sindaci (dodici nel 2015) mentre a Bolzano erano dieci (13 nel 2016). Nelle liste presenti nel capoluogo si potevano contare una trentina di candidati di origine straniera distribuiti tra partiti sia di centrodestra che di centrosinistra, una quota mai così consistente nelle passate elezioni e segno di una volontà di partecipazione alla vita democratica da parte di quel 15 per cento circa di popolazione che oggi vive a Bolzano ma è proveniente da tutti gli angoli del mondo.

Rispetto alle provinciali del 2018, i dati dell'affluenza alle urne nel primo turno hanno fatto segnare una flessione a Bolzano, dove si è registrato un 60,7 per cento (64,6 per cento alle amministrative del 2018; 56,2 per cento alle comunali del 2016) e un calo più marcato a Merano con il 57,3 per cento (65,6 per cento alle amministrative del 2018; 56,4 per cento alle comunali del 2015). Il ballottaggio ha portato le percentuali al di sotto del 50 per cento per entrambe i comuni (47,3 per cento a Bolzano, 46,6 per cento a Merano), un dato più o meno in linea con le precedenti consultazioni comunali. Lo zoccolo duro degli astensionisti anche in questa occasione non è stato scalfito. Vista dal raffronto dei dati dell'affluenza, si può anche affermare che l'emergenza Covid non abbia inciso più di tanto sulla determinazione dei cittadini di andare a votare, così come poco può aver inciso sulle scelte dei singoli elettori, secondo il politologo Pallaver (Hinterwaldner 2020b, 20-21), nonostante la maggiore o minore visibilità dei sindaci uscenti nella gestione dei riflessi della pandemia.

4. Questione di numeri. Bolzano e Merano banchi di prova

Bolzano

A zittire le speculazioni su come il centrodestra, in caso di vittoria, avrebbe potuto sedersi al tavolo con la Svp per trovare una formula di governo, sono bastati i risultati del primo turno. Secondo la narrazione corrente la Stella alpina avrebbe deciso sull'eventuale candidato sindaco da sostenere al ballottaggio sulla base dell'esito elettorale. Una questione di numeri, quindi, tale da giustificare una trattativa anche con il centrodestra, qualora avesse battuto il centrosinistra al primo turno. A quel punto la Svp avrebbe potuto richiamarsi al rispetto della volontà dell'elettorato di lingua italiana, permettendo da una parte di allentare il nodo politico di un partito

diviso al suo interno sull'appoggio ai candidati (Caramaschi o Zanin) e dall'altra di giocare su entrambe i tavoli, alzando la posta delle proprie richieste in vista del ballottaggio. I risultati usciti dalle urne hanno invece configurato uno scenario politico diverso da queste aspettative. Caramaschi e la sua coalizione di centrosinistra hanno raccolto maggiori consensi rispetto agli avversari di centrodestra: rispettivamente il 33,9 per cento contro il 33,1 per cento. Una vittoria di misura (389 voti di scarto) che, vista alla luce dei risultati per circoscrizione, consegnava a Zanin tre dei cinque quartieri del capoluogo, ovvero quelli a grande maggioranza di residenti di lingua italiana (Don Bosco, Oltrisarco-Asiago, Europa-Novacella), mentre Caramaschi era riuscito a conquistare i restanti due (Centro-Piani-Rencio e Gries-San Quirino) e comunque a ridurre la distanza in quelli in cui aveva perso. Nel 2016 il candidato sindaco Caramaschi, che correva contro Mario Tagnin per il centrodestra, al primo turno era risultato primo in tutte le circoscrizioni del capoluogo.

Considerando i risultati di lista e aggregando i partiti secondo la loro collocazione politica in una delle due arene, anche il potenziale di consenso elettorale del centrosinistra si confermava maggiore rispetto all'altro schieramento:

— *area centrosinistra*: 36,92 per cento (Volt Psi + Bolzano, Team K, Pd, Lista Civica con Caramaschi, Verdi/Grüne/Vërc, Italia Viva con Bolzano, Sinistra Unita/Vereinte Linke);

— *area di centrodestra*: 35,66 per cento (Vox Italia, Casapound, Oltre Zanin, Forza Italia, Lega, Giorgia Meloni Fratelli d'Italia).

Rispetto alle elezioni provinciali del 2018, ultima consultazione amministrativa che si era tenuta, il centrosinistra a Bolzano (Pd, Verdi, Team K, Noi per l'Alto Adige, Sinistra Unita/Vereinte Linke) che aveva raccolto allora il 34,3 per cento dei consensi, usciva rafforzato di due punti e mezzo. Un aumento che andava attribuito in buona parte alla libera uscita dei voti del M5S che, a partire dalle comunali del 2016, aveva conosciuto un progressivo e costante dimezzamento del proprio tesoretto elettorale, fino a non riuscire ad eleggere alcun consigliere in questo turno delle amministrative a Bolzano: 12,1 per cento (2016), 6,3 per cento (provinciali 2018), 3 per cento (2020).

Il centrodestra (L'Alto Adige nel cuore Fratelli d'Italia Uniti, Casapound, Forza Italia, Lega) con il suo 40,4 per cento nel 2018 risultava aver perso cinque punti percentuali, interrompendo la crescita elettorale progressiva di questo fronte lungo l'ultimo lustro, a partire dalle comunali 2016 (29,3 per cento) e passando per le politiche 2018 (35,4 per cento) (Pallaver/Mezzalira 2019, 81).

Buono il risultato delle rispettive civiche dei due candidati sindaci, la Lista Civica con Caramaschi ha ottenuto il 7,6 per cento (4,41 per cento alle comunali del

2016) e Oltre di Zanin il 10 per cento¹, che ha soprattutto intercettato i voti della Lega, calcolando che a Bolzano il partito di Salvini è passato dal 27,8 per cento delle provinciali del 2018 al 13,2 per cento delle comunali 2020. Nel centrodestra spiccava il passo in avanti di Fratelli d'Italia con Giorgia Meloni (7,7 per cento) che non solo aumentava rispetto alle provinciali del 2018 (5,9 per cento) ma incrementava anche se di poco nei confronti dell'alleanza Il Centrodestra Uniti per Bolzano – formazione che riuniva Forza Italia, Unitalia e Alto Adige nel cuore di Alessandro Urzi – presentatasi alle comunali del 2016 (7,6 per cento). Dentro agli equilibri dello schieramento del centrodestra l'aumento del peso specifico del partito di Giorgia Meloni poneva un problema in più al corso della trattativa che si sarebbe aperta con la Svp per il ballottaggio. Sparita dal consiglio comunale invece Casapound che, dopo l'exploit del 2016 (6,7 per cento), ha dimezzato i propri consensi (2,8 per cento).

Sull'altro fronte si è registrata la tenuta del Pd 12,6 per cento (provinciali 2018: 12,2 per cento)², Sinistra Unita/Vereinte Linke con l'1,8 per cento ha guadagnato lo 0,5 per cento rispetto alle provinciali 2018 (1,3 per cento) e i Verdi con il 9,2 per cento hanno fatto meglio delle comunali del 2016 (6,1 per cento) pur registrando una flessione in rapporto ai dati delle provinciali 2018 (10,4 per cento).

Sui risultati non certo incoraggianti del Team K a Bolzano (4,05 per cento, alle provinciali del 2018: 7,2 per cento) ha pesato il cosiddetto “scandalo bonus” che alla vigilia del voto ha investito il leader Paul Köllensperger. Lui, che si era distinto politicamente per le sue battaglie sulla “questione morale”, è finito sotto i riflettori per aver fatto richiesta del sussidio di 600 euro messo a disposizione dal Governo per chi aveva subito perdite dal lockdown. In questa performance negativa del Team K un ruolo l'hanno avuto anche quei potenziali elettori di centrosinistra che, anziché disperdere la propria preferenza sul candidato di bandiera Thomas Brancaglioni, hanno deciso di far pesare il loro “voto utile” su Caramaschi fin dal primo turno.

In calo progressivo anche la Svp: 17 per cento alle comunali 2016, 16,6 per cento alle provinciali 2018, 14,8 per cento alle comunali 2020. Un trend riscontrabile pure a livello provinciale, dove dal 2008 la Stella alpina risulta molto al di sotto del 50 per cento dei consensi (48,1 per cento nel 2008, 45,7 per cento nel 2013, 41,9 per cento nel 2018).

A chiudere questa sintetica carrellata sui risultati del primo turno a Bolzano, va menzionata la mossa vincente della lista di Angelo Gennaccaro (Io sto con Bolzano) di porsi equidistante dai due poli e rilanciarsi quale forza di governo per la città, strategia che ha fruttato il raddoppio dei consensi con l'8,3 per cento (comunali 2016: 4,5 per cento).

La nuova composizione del consiglio comunale di Bolzano comprendeva 17 consiglieri appartenenti al gruppo linguistico tedesco, di cui solo 7 eletti nelle fila della Svp. Una proporzione che di fatto metteva in discussione la rivendicata rappresentanza “etnica” esclusiva da parte della Stella alpina.

Tab. 1: Risultati elettorali Comune di Bolzano

	Comunali Bolzano 2020		Provinciali 2018 Risultati di lista % Com. Bz	Comunali Bolzano 2016	
	risultati di lista %	numero di seggi		risultati di lista %	numero di seggi
Südtiroler Volkspartei	14,81	7	16,6	17,01	8
Lista Civica Bürgerliste con mit Caramaschi	7,64	4	–	4,41	2
Partito Democratico – Demokratische Partei	12,59	7	12,2	15,85	9
Italia Viva con Bolzano mit Bozen per-für Caramaschi ¹	0,95	0	–	–	
Noi per l'Alto Adige ²	–		3,2	–	
Verdi Grüne Vërc	9,2	5	10,4	6,11	4
Sinistra Unita Vereinte Liste ³	1,77	0	1,3	–	
Sinistra Ecosociale – Die Linke Links Grün Frei	–		–	1,5	0
Rifondazione Partito Comunista Sinistra Europea	–		–	1,59	0
Team K	4,05	2	7,2	–	
M5s	3,01	0	6,3	12,06	6
Lista Civica Futuro Bolzano – Bürgerliste Zukunft Bozen ⁴	0,88	0	–	–	
Oltre Weiter Zanin	10,07	5	–	–	
Lega	13,23	7	27,8	8,95	5
Forza Italia	1,48	0	3,1	–	
Giorgia Meloni Fratelli d'Italia	7,72	4	–	–	
L'Alto Adige nel cuore Fratelli d'Italia Uniti	–		5,9	–	
Il Centrodestra Uniti per Bolzano ⁵	–		–	7,61	4
Alleanza per Bolzano ⁶	–		–	4,96	2
Casapound Italia	2,84	0	3,6	6,69	3

	Comunali Bolzano 2020		Provinciali 2018	Comunali Bolzano 2016	
	risultati di lista %	numero di seggi	Risultati di lista % Com. Bz	risultati di lista %	numero di seggi
Io sto con Bolzano	8,33	4	–	4,51	2
Pensionati	0,37	0	–	1,17	0
Volt Psi + Bolzano	0,72	0	–	–	
Vox Italia Pensare e Agire Altrimenti	0,32	0	–	–	
Süd-Tiroler Freiheit	–		1	1,62	0
Die Freiheitlichen	–		1,3	–	
BürgerUnion für Südtirol	–		0,3	–	
Artioli Sindaca Bürgemeisterin	–		–	1,94	0
Anna Pitarelli-Neue Welle Bozen-Bolzano sull'Onda	–		–	2,320	0

1 Espressione locale del partito di Matteo Renzi prima nel Partito Democratico.

2 Formazione politica locale di area Margherita prima nel Partito Democratico.

3 Formazione che raccoglie esponenti della Sinistra e di Rifondazione Comunista.

4 Lista guidata da Davide Costa ex esponente del M5s e promotore del referendum cittadino sul tram.

5 Alleanza con Forza Italia, Unitalia e Fratelli d'Italia.

6 Lista civica di destra guidata da Giorgio Holzmann, già deputato di Alleanza Nazionale.

Fonte: Regione Autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol, 2020; Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano/Südtiroler Landtag/Cunsëi dla Provinzia autonoma de Bulsan, 2020

La vittoria al primo turno di Caramaschi ha spianato immediatamente la strada agli apparentamenti per il ballottaggio, già all'indomani delle elezioni (24.9.2020) il coordinamento cittadino della Svp aveva votato all'unanimità il sostegno al candidato sindaco di centrosinistra. Nella reazione per il mancato *blockfrei* della Stella alpina Zanin ha voluto sottolineare come la presenza di Fratelli d'Italia nella coalizione di centrodestra costituiva solo un alibi per il diniego Svp, visto che il partito di Giorgia Meloni aveva già dato la disponibilità a restare fuori dalla giunta (Mattioli 2020, 17). Una precisazione che tornava sull'applicabilità del modello Laives anche per il capoluogo, sebbene si trattasse di una soluzione più presentabile in caso di vittoria del centrodestra al primo turno e che a quel punto diventava difficilmente proponibile.

Il quattro ottobre lo spoglio dei voti per il futuro sindaco del capoluogo ha confermato la preferenza per Caramaschi con un risultato schiacciante (57,2 per cento contro il 42,8 per cento di Zanin) e determinante è stato il peso degli oltre 6.000 voti del bacino elettorale della Svp. Il candidato di centrosinistra è riuscito a imporsi su quattro delle cinque circoscrizioni del comune capoluogo, recuperando anche nei

quartieri popolari a grande maggioranza di elettori di lingua italiana. In termini di voti assoluti Caramaschi ha potuto contare su 21.611 preferenze rispetto alle 16.124 del primo turno (17.045 al ballottaggio nel 2016).

Fallita di conseguenza l'operazione politica condotta dalla Lega per dare al capoluogo il primo sindaco di centrodestra. Il commissario del partito di Salvini in Alto Adige, Maurizio Bosastrà, giunto al termine del proprio mandato e in procinto di lasciare la provincia, ha così sintetizzato l'epilogo della tornata elettorale in un'intervista:

“Bolzano è un posto strano. Appena qualcuno cresce, viene demolito. ‘Così resto solo io’. Non parlo solo della Lega. Quanto alla Svp, giocano in un altro campionato. Molto più astuti. [...] Diciamo che con una parte della Svp abbiamo parlato a lungo, dalla candidatura di Zanin fino alla fine. Fratelli d'Italia era disposta a restare fuori dalla maggioranza. Ma non è stato sufficiente. Se fossimo ancora al governo, probabilmente le scelte della Svp sarebbero state diverse. Achammer ha fatto un capolavoro. Ha ricompattato il partito, disinnescando la comparsa di Kompatscher sul palco del Pd, proponendo ancora l'immagine del partito che lotta contro i fascisti italiani. In più, parlando con Zanin hanno potuto alzare il prezzo con Caramaschi, che gli ha concesso tutto ciò che è stato chiesto. (Gonzato 2020e)

La sconfitta alle elezioni per il centrodestra ha significato anche il tramonto del progetto di un'alleanza dei partiti di questo schieramento, visto che Zanin si è presto sfilato dal ruolo di leader dell'opposizione, dichiarando che avrebbe fatto riferimento esclusivamente alla sua lista civica Oltre Weiter. (Gonzato 2020f, 18)

Merano

Il primo dato politico significativo emerso dall'esito del primo turno è stata l'esclusione della Svp dal ballottaggio. Per la prima volta la Stella alpina si è trovata fuori dai giochi per la candidatura di un proprio sindaco, sebbene sia risultata il primo partito in città (22,6 per cento). Il progressivo calo di preferenze (−6,7 per cento rispetto alle provinciali del 2018, −2,6 per cento rispetto alle comunali del 2015) non ha permesso all'indipendente Richard Stampfl di correre l'ultimo miglio, nonostante una discreta performance personale. Nel computo dei 3.642 voti raccolti dalla lista, 197 erano quelli attribuiti al solo candidato sindaco, mentre nel 2015 Gerhard Gruber,

candidato organico alla Svp, ne aveva raccolti solo 89 sui 3.835 complessivi. Sono completamente saltate le previsioni della centrale del partito che ipotizzavano risultati migliori per Lega e Fratelli d'Italia, tali da contenere il potenziale di attrazione del voto italiano a favore dell'unione delle liste civiche e in tal modo pregiudicare loro l'accesso al ballottaggio a beneficio della Svp (Kofler 2020a, 3).

Il secondo dato politico di rilievo è stato il successo del candidato sindaco Dario Dal Medico sostenuto da due liste civiche di diverso orientamento (Alleanza per Merano di centrodestra, La Civica per Merano di centrosinistra), che con il 23 per cento dei voti è entrato nel ballottaggio con l'uscente Paul Rösch. Anche in questo caso ha pagato elettoralmente il profilo civico del candidato che, oltre ai 3.504 voti delle civiche unite, ha fruttato 358 preferenze date al solo Dal Medico. Diverso però è stato l'apporto in termini elettorali fornito singolarmente da Alleanza per Merano e La Civica per Merano. La prima (13,4 per cento) ha infatti guadagnato consensi rispetto alle comunali del 2015 quando sosteneva Nerio Zaccaria (11,6 per cento); l'esperienza di governo nella giunta uscente guidata da Rösch può averla premiata, insieme alla candidatura forte di Dal Medico, già indipendente nelle fila del centrodestra, che può aver fatto da traino. La seconda (9,6 per cento), uscente da una consiliatura passata all'opposizione, ha al contrario registrato una decisa flessione rispetto al 2015 quando sosteneva Giorgio Balzarini (12,5 per cento). Complessivamente l'unione delle due liste non ha prodotto la somma matematica degli eletti, ma un seggio in meno (da nove a otto). Ciononostante, Alleanza e La Civica hanno raggiunto il proprio obiettivo politico di portare al ballottaggio un candidato sindaco italiano.

Anche i partiti a sostegno dell'uscente Paul Rösch hanno avuto risultati alterni, la lista verde del sindaco (21,6 per cento) con un piccolo incremento dello 0,3 per cento ha sostanzialmente confermato il dato del 2015 (21,3 per cento), così come ha fatto Sinistra Ecosociale/Ökosoziale Linke (2,0 per cento) con un +0,4 per cento rispetto alle provinciali del 2018 (1,6 per cento, nel 2015 2,4 per cento). Ha avuto invece le dimensioni di un vero e proprio tracollo il risultato del Team K (2,8 per cento) dopo che a Merano alle provinciali del 2018 aveva conquistato il 10,7 per cento. Stesse le ragioni che ne hanno determinato il forte calo anche a Bolzano. Alto invece il numero delle preferenze attribuite al solo Rösch 776 (nel 2015, sostenuto solo dalla sua lista verde, erano state 314). Con 4.784 voti (28,4 per cento) il sindaco uscente ha staccato il primo posto al ballottaggio, nel 2015 era giunto secondo con 3.479 voti (22,11 per cento) ma era riuscito ad imporsi strappando la poltrona di primo cittadino al candidato Svp. In quell'occasione per la prima volta Merano aveva un sindaco di lingua tedesca non targato Stella alpina e sostenuto da una formazione interetnica.

Delle altre liste che correvano da sole con il proprio candidato di bandiera solo Fratelli d'Italia di Giorgia Meloni, bissando il buon risultato di Bolzano, ha mostrato un trend positivo, passando dall'1,4 per cento delle comunali del 2015 al 5,6 per cento del 2020. Pd, M5s, Die Freiheitlichen, Südtiroler Freiheit e soprattutto la Lega (-9,8 per cento rispetto alle provinciali 2018) hanno perso quote – anche consistenti – del proprio elettorato.

Tab. 2: Risultati elettorali Comune di Merano

	Comunali Merano 2020		Provinciali 2018 Risultati di lista % Com. di Merano	Comunali Merano 2015	
	risultati di lista %	numero di seggi		risultati di lista %	numero di seggi
Südtiroler Volkspartei	22,6	8	29,3	25,2	9
Verdi Grüne Vërc – Paul Rösch. Die Liste. La Lista ¹	21,6	8	7,7	21,3	8
Partito Democratico – Demokratische Partei	5,5	2	8,4	6,4	2
Alleanza per Merano – Dal Medico Sindaco ²	13,4	5	–	11,6	4
La Civica per Merano – Dal Medico Sindaco ³	9,6	3	–	12,5	5
Sinistra Ecosociale – Ökosoziale Linke ⁴	2,0	1	1,6	2,4	1
Team K	2,8	1	10,7	–	
Movimento 5 Stelle	1,9	0	5,2	5,4	2
Giorgia Meloni Fratelli d'Italia ⁵	5,6	2	3,6	1,4	0
Lega Salvini Premier ⁶	10,6	4	20,4	7,0	2
Süd-Tiroler Freiheit	2,1	1	3,5	3,2	1
Die Freiheitlichen	2,5	1	4,0	2,4	1
BürgerUnion für Südtirol	–		1,0	0,5	1
Italia dei Valori	–		–	0,7	0

1 Alle elezioni comunali del 2020 e del 2015 i Verdi si presentavano come lista del candidato sindaco Paul Rösch.

2 Alle elezioni comunali del 2015 Alleanza sosteneva il candidato sindaco Nerio Zaccaria.

3 Alle elezioni comunali del 2015 La Civica sosteneva il candidato sindaco Giorgio Balzarini.

4 Alle elezioni provinciali del 2018 il raggruppamento si presentava come Vereinte Linke – Sinistra Unita.

5 Alle elezioni provinciali del 2018 si presentava come L'Alto Adige nel Cuore Fratelli d'Italia Uniti, alle comunali del 2015 l'Alto Adige nel Cuore.

6 Alle comunali del 2015 presente come Lega Nord Merano Meran Salvini.

Fonte: Regione Autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol, 2020; Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano/Südtiroler Landtag/Cunsëi dla Provinzia autonoma de Bulsan, 2020

Nella nuova composizione dell'assemblea cittadina si contava un numero maggiore di consiglieri del gruppo linguistico italiano (19 contro i 17) e, come è avvenuto per Bolzano, la Svp con i suoi otto seggi aveva perso la maggioranza della rappresentanza "etnica" del gruppo linguistico tedesco, da sempre rivendicata. Sul piano degli equilibri politici del nuovo consiglio comunale Verdi, liste civiche unite e Svp in termini di seggi potevano contare tutte su otto consiglieri, tre blocchi in competizione che tenevano molto aperta tanto la partita per il ballottaggio quanto quella della composizione di una possibile giunta. Se il Pd aveva già dichiarato di voler sostenere Paul Rösch, la Svp invece non è riuscita a trovare una linea di condotta comune nonostante il dichiarato *blockfrei*. Il capogruppo del partito in consiglio, Karl Freud, si è presto schierato pubblicamente a favore di Dal Medico, una mossa fatta passare per scelta personale ma di fatto supportata da quella parte della Svp legata soprattutto agli interessi economici. Bruno Hosp, autorevole esponente conservatore della vecchia guardia del partito, ha dal canto suo criticato Freud per aver messo in dubbio, con il suo *endorsement* per un candidato sindaco di lingua italiana, la credibilità dei principi stessi della Svp sempre orientati etnicamente. Il richiamo di Karl Zeller, vice *Obmann* a Merano, all'unità del partito a pochi giorni dal ballottaggio è suonato come la conferma di una difficile ricomposizione interna delle diverse anime del partito. (Kofler 2020b, 2)

L'affluenza al secondo turno per quanto bassa (46,6 per cento) è stata maggiore rispetto alle comunali del 2015 (40,8 per cento), segno che la sfida tra Rösch e Dal Medico ha portato al voto più meranesi. Obiettivo del candidato delle civiche era quello di concentrare il voto italiano su di lui, polarizzando etnicamente la scelta del sindaco in una sorta di opzione di campo tra italiani e tedeschi, nonostante la professione interetnica dell'uscente Rösch, da una parte, e dall'altra le dichiarazioni della vigilia di Dal Medico sul superamento della logica dei blocchi etnici.

Nel ballottaggio ha prevalso Paul Rösch (7.050 voti, 50,1 per cento) sul candidato delle civiche per una manciata di voti (7.013, 49,9 per cento), 37 per la precisione. Nel 2015 Rösch al secondo turno aveva raccolto un po' meno consensi (6.994, 60,70 per cento) ma distanziato di molto l'allora candidato Gerhard Gruber della Svp (4.529, 39,30 per cento).

Il risultato ha fatto parlare di una città divisa in due, quasi a rispecchiare perfettamente la composizione della popolazione di Merano per gruppi linguistici, da una parte i tedeschi (50,47 per cento) dall'altra gli italiani (49,06 per cento). Eppure, si tratta di una lettura forzata, che prescinde dal fatto che tra gli elettori dell'uscente Rösch vi siano anche appartenenti al gruppo linguistico italiano così come per Dal Medico vi siano elettori del gruppo di lingua tedesca. Di fatto, il contesto politico

locale presenta ormai da tempo un elettorato di lingua italiana e tedesca che non si riconosce in assoluto in un unico blocco etnico. Ma nello specifico caso meranese è interessante notare come le civiche abbiano cavalcato elettoralmente il modello della rappresentanza etnica, trovando su questo terreno perfetta consonanza con la Svp, interessata a chiudere l'esperienza di governo che l'aveva vista partecipe di una giunta a trazione verde interetnica. Le trattative per la formazione della nuova giunta, piene di ostacoli da superare a causa dell'equilibrio in termini di seggi dei cosiddetti tre blocchi e complicate dal grande consenso raccolto dal candidato che alla fine ha comunque perso, hanno dato a questa consonanza la forma di una strategia politica condotta dalla Svp e dalle civiche per indebolire il sindaco Rösch e riportare la dialettica politica che presiede alla formazione del governo nei binari consueti della titolarità delle rappresentanze etniche. Una partita che per Merano, oggi commissariata, resta ancora tutta da giocare.

Note

- 1 Nel 2016 il candidato sindaco Mario Tagnin non era sostenuto da una propria lista ma da una alleanza tra Lega e Il Centrodestra Uniti per Bolzano.
- 2 Alle comunali del 2016 il Partito Democratico (15,9 per cento) si presentava con gli esponenti della Margherita poi confluiti in una propria lista alle provinciali del 2018: Noi per l'Alto Adige – für Südtirol.

Riferimenti bibliografici

- Campostrini, Paolo (2020), Maturi “pressa” Zanin: “E’ il cavallo vincente”, in: Alto Adige, 2.6.2020
- Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano/Südtiroler Landtag/Cunsëi dla Provinzia autonoma de Bulsan (2020), Risultati delle elezioni provinciali 2018, www.consiglio-bz.org/it/elezioni/risultati-elezioni-provinciali.asp (25.1.2021)
- Gonzato, Francesca (2020a), Comunali, “veto” Svp sul centrodestra, in: Alto Adige, 4.1.2020, 18
- Gonzato, Francesca (2020b), Fratelli d'Italia punta i piedi “E’ difficile lasciarci fuori”, in: Alto Adige, 11.6.2020, 21
- Gonzato, Francesca (2020c), “Sono moderato, ma con idee forti. Bolzano cambierà”, in: Alto Adige, 21.6.2020, 20
- Gonzato, Francesca (2020d), Salvini: “Questa volta si vince”, in: Alto Adige, 4.9.2020, 21
- Gonzato, Francesca (2020e), “Qui ho finito, alla Lega serve gente che lavori senza pensare ai posti”. In: Alto Adige, 11.10.2020, www.altoadige.it/cronaca/bolzano/qui-ho-finito-alla-lega-serve-gente-che-lavori-senza-pensare-ai-posti-1.2444258 (18.11.2020)
- Gonzato, Francesca (2020f), Giunta, da oggi le deleghe nel vivo e Caramaschi vede Zanin a cena, in: Alto Adige, 16.10.2020, 18
- Hinterwaldner, Karl (2020a), Kreuzchen mit Corona, in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/37, 10.9.2020, 16-25
- Hinterwaldner, Karl (2020b), Kreuzchen mit Corona, in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/37, 10.9.2020, 20-21
- Kofler, Matthias (2020a), Ohne Empfehlung, in: Die Neue Südtiroler Tageszeitung, 24.9.2020, 3
- Kofler, Matthias (2020b), Zeller gegen Hosp, in: Die Neue Südtiroler Tageszeitung, 2.10.2020, 2
- Martinello, Sara (2020), “Ci sono lobby che vedono nei Verdi un ostacolo”, in: Alto Adige, 7.11.2020, 30
- Mattioli, Antonella (2020), “Non abbiate paura dei veti della Svp. E’ ora di andare Oltre”, in: Alto Adige, 3.10.2020, 17
- Pallaver, Günther/Mezzalana, Giorgio (a cura di) (2019), Der identitäre Rausch. Rechtsextremismus in Südtirol/Ubriacatura identitaria. L'estrema destra in Alto Adige, Bolzano: Edition Raetia
- Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (2020), Elezioni Comunali 2020 – Alto Adige, www.elezionicomunali.bz.it/it/1/elect (18.11.2020)

Hermann Atz

Frauen und Gemeinderatswahlen 2020

Die Quote ist ein Papiertiger

Women and local council elections 2020

The quota is a paper tiger

Abstract There is a broad social consensus that achieving de facto equality between men and women is also urgent in the field of politics. Not only institutions such as the Landesbeirat für Chancengleichheit (Advisory Council for Equal Opportunities), but also many political parties and their (mostly male) exponents emphasize the goal of enabling more women to find their way into the various political bodies.

This article therefore examines the extent to which there has been progress or setbacks in female representation in the South Tyrolean municipal council chambers or at the top of the municipalities in the municipal elections of 20/21 September 2020. The findings are sobering, as the increase compared to the last round of elections was rather marginal; this is due both to the static supply of female candidates and to the still significantly worse chances of women of actually being elected. The current quota regulations are proving to be too weak to change much about this.

1. Stand der Diskussion

Es gibt einen breiten gesellschaftlichen Konsens darüber, dass auch im Bereich der Politik eine faktische Gleichstellung von Männern und Frauen vordringlich ist. Dabei wird nicht nur das Argument der Geschlechtergerechtigkeit angeführt, sondern ebenso auf die Vorteile von mehr Diversität verwiesen: Frauen haben andere Zugangsweisen, Perspektiven und Umgangsformen, sie kennen bestimmte Problemfelder genauer und können daher zu besseren Entscheidungen auf allen Ebenen der Politik beitragen. In der von Hanna Pitkin (1967) eingeführten Terminologie geht es somit um deskriptive und substanzielle Repräsentation, das heißt im Wesentlichen, dass Fraueninteressen – und auch viele andere Anliegen – am besten von Frauen selbst vertreten werden und dass es nicht genügt, wenn Frauen rein formal dieselben Rechte haben wie Männer und dass sie ihre besonderen Interessen symbolisch einbringen können.

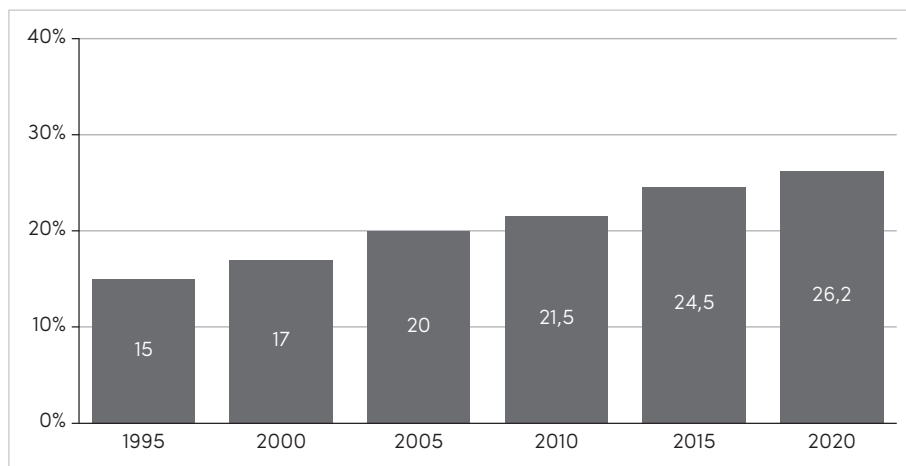
In Südtirol wird diese Position vor allem vom Landesbeirat für Chancengleichheit nachdrücklich vertreten, der hier kontinuierliche Sensibilisierungsarbeit leistet und vor jedem Wahlgang an die Wählerinnen appelliert, weiblichen Kandidatinnen ihre Stimme zu geben (vgl. Autonome Provinz Bozen – Südtirol 2020). Aber auch die meisten politischen Parteien vertreten dieses Anliegen und bemühen sich, möglichst viele Frauen als Kandidatinnen zu gewinnen. Gerade bei Gemeindewahlen stellt sich dies oft als schwieriges Unterfangen heraus, denn neben dem allgemein eher rückläufigen Interesse in der Gesellschaft, ein politisches Amt zu übernehmen, das in den meisten Fällen finanziell kaum honoriert wird, gibt es eine Reihe von strukturellen Hürden, die Frauen den Eintritt in die Politik erschweren (vgl. Atz et al. 2019).

Der Fokus dieses Beitrags richtet sich deshalb darauf, in welchem Umfang es bei den Gemeindewahlen vom 20./21. September 2020 Fortschritte oder auch Rückschläge in der weiblichen Repräsentation in den Südtiroler Gemeinderatsstuben bzw. an der Spitze der Gemeinden gegeben hat.

2. Historischer Rückblick

In Italien haben Frauen das aktive und passive Wahlrecht im Vergleich zu vielen anderen Staaten sehr spät erhalten, nämlich erst im Jahr 1945. Bald darauf zogen 1948 mit Marcella Negri in Bozen die erste italienischsprachige und 1952 mit Agnes Guem in Bruneck die erste deutschsprachige Frau in einen Südtiroler Gemeinderat ein. In den Jahren danach erhöhte sich der Frauenanteil in den Südtiroler Gemeinde-

Abb. 1: Frauenanteil in Südtirols Gemeinderäten – 1995 bis 2020
(nur Wahlen zum regulären Termin)



Quelle: Resch 2016, 146–149, amtliche Daten und eigene Berechnung für 2015 und 2020

räten allmählich; Resch (2016, 148) nimmt als gesichert an, dass der Frauenanteil 1993 bei rund neun Prozent lag. Im selben Jahr wurde im italienischen Parlament ein Wahlgesetz verabschiedet, das bei Gemeinderatswahlen eine Listenquote von mindestens einem Drittel Frauen vorsieht. Dies beeinflusste die Wahlen 1995 offenbar erheblich, denn der Frauenanteil stieg auf 15 Prozent an (Resch 2016, 148). Dieses Wahlgesetz wurde in der Folge jedoch vom Verfassungsgerichtshof wieder gekippt. Nicht zuletzt durch eine neue regionale Listenquote bedingt (keines der beiden Geschlechter darf mit mehr als zwei Drittel der Höchstzahl der Bewerber/-innen vertreten sein), gab es im Jahr 2005 einen weiteren Anstieg des Frauenanteils auf 20 Prozent. Bei den Wahlen 2010 stieg der Frauenanteil in den Gemeinderäten allerdings nur gering um 1,5 Prozentpunkte (Resch 2016, 149). Der beschriebene leichte Aufwärtstrend setzte sich 2015 und – wie sich zeigen wird – auch 2020 fort, sodass mit dem jüngsten Wahlgang ein gutes Viertel aller Gemeinderatsmitglieder weiblich sind, der bisherige Höchststand in Südtirols Gemeindestuben (vgl. Abbildung 1).

Zogen 2010 insgesamt 443 Frauen in die neu bestellten Gemeinderäte ein, gab es 2015 mit 432 einen scheinbaren Rückgang.¹ Absolute Zahlen sind hier allerdings nicht sehr sinnvoll, da die Gemeinderäte zwischen den Wahlgängen 2010 und 2015 per Gesetz verkleinert wurden, sodass nur eine prozentuale Gegenüberstellung aussagekräftig ist. In Gemeinderäten von Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnerinnen

und Einwohnern lag der Frauenanteil im Jahr 2015 mit 22,2 Prozent etwas niedriger als in kleineren Gemeinden (26,4 Prozent). Dies ist insofern interessant, als oft davon ausgegangen wird, dass im ländlichen Raum noch vermehrt die traditionellen und patriarchalen Rollenverhältnisse vorherrschen (Resch 2016, 146). Die festgestellte Disparität bestätigte sich auch 2020 und muss daher genauer analysiert werden (siehe weiter unten).

Die erste Bürgermeisterin Südtirols war Joachina Mussner, die in St. Christina in Gröden von 1971 bis 1974 amtierte. Dann dauerte es weitere 20 Jahre, ehe mit Claudia Chistè in Meran und Waltraud Kofler in Unsere Liebe Frau im Walde-St. Felix erneut Frauen das erste Amt ihrer Gemeinde bekleideten (Resch 2016, 154). Waren es 1995 und 2000 noch zwei Bürgermeisterinnen in den 116 Südtiroler Gemeinden, so verdoppelte sich ihre Zahl im Jahr 2005 auf vier. Bei den Gemeinderatswahlen 2010 wurden dann sogar zehn Bürgermeisterinnen (8,6 Prozent) gewählt. Mit ein Grund für diesen deutlichen Anstieg ist wohl die durch die Gemeindewahlreform 1994 eingeführte Mandatsbeschränkung, die 2010 erstmals wirksam wurde. Sie legt fest, dass als Bürgermeister/-in nicht wiedergewählt werden kann, wer dieses Amt drei aufeinanderfolgende Amtsperioden lang bekleidet hat (Analoges gilt für Referentinnen und Referenten).² Somit mussten 2010 nahezu die Hälfte der amtierenden Bürgermeister und eine Bürgermeisterin auf eine weitere Kandidatur verzichten und schufen so Platz für neue Kräfte (Resch 2016, 153). Während sich die Zahl von zehn Bürgermeisterinnen 2015 nicht änderte, stieg sie bis vor den Gemeindewahlen 2020 durch Nachwahlen auf 13 (11,2 Prozent) an.

3. Die Gemeindewahlordnung in Genderperspektive

Die geltende Wahlordnung für die Gemeinderäte der Provinz Bozen – Südtirol kann als fast reines Verhältniswahlrecht eingestuft werden (Regionalgesetz vom 3. Mai 2018, Nr. 2, V. Titel „Wahlverfahren“). Die Zuteilung der Grundmandate erfolgt danach, wie oft der Wahlquotient (das ist die Anzahl der gültigen Stimmen geteilt durch die Zahl der zu vergebenden Mandate) in der Gesamtzahl der Stimmen einer jeden Liste enthalten ist, jene der Restmandate nach dem d’Hondtschen Verfahren, angewandt auf die verbleibenden Reste der Listenstimmen. Nur in der Gemeinde Bozen gibt es Sperrklauseln für Listen und Listenbündnisse.

Darüber hinaus ist die Wahlordnung jedoch durch ein sehr wirksames Persönlichkeitswahlrecht gekennzeichnet. Wer innerhalb einer Liste die ihr zustehenden Sitze zugesprochen erhält, hängt ausschließlich von den erhaltenen Vorzugsstimmen

ab. Jede Wählerin und jeder Wähler kann bis zu vier Vorzugsstimmen an Kandidatinnen und Kandidaten derselben Liste vergeben, indem deren Name auf dafür vorgesehenen Feldern am Wahlzettel geschrieben wird. Nur bei Gleichstand zählt die Reihenfolge auf der Liste. Der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin wird in Gemeinden mit weniger als 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern durch einen eigenen Wahlzettel bestimmt, hier können also Vertreter/-innen unterschiedlicher Listen für das Bürgermeisteramt und für den Gemeinderat namhaft gemacht werden (letzte müssen allerdings alle der gleichen Liste angehören). In den größeren Gemeinden gibt es nur einen Wahlzettel, mittels dessen eine Kandidatin oder ein Kandidat für das Bürgermeisteramt und eine der verbundenen Listen gemeinsam gewählt werden. Bezogen auf letztere können wieder Vorzugsstimmen vergeben werden.

Im Vorfeld der eigentlichen Wahl fällt somit nur die Entscheidung, wer überhaupt zur Wahl steht. Doch diese Vorentscheidung kann unter Umständen von großer Tragweite sein, etwa wenn in einer kleineren Gemeinde nur eine Person für das Bürgermeisteramt nominiert wird (siehe dazu den Beitrag von Florian Gasser in diesem Band). Auch die geltende Quotenregelung setzt bei der Listenerstellung an:

- „1. Für die Zwecke der Gleichberechtigung beim Zugang zu Wahlämtern müssen die Kandidatenlisten Vertreter beider Geschlechter umfassen.*
- 2. In jeder Kandidatenliste darf keines der beiden Geschlechter mit mehr als zwei Dritteln der Höchstzahl der Kandidaten vertreten sein, die einer Liste zusteht, wobei eventuell auf die nächsthöhere ganze Zahl aufgerundet wird“ (Regionalgesetz vom 3. Mai 2018, Nr. 2, Artikel 240).*

Die Höchstzahl der Kandidierenden beträgt das Eineinhalbfache der Sitze im Gemeinderat, welche je nach Einwohnerzahl der Gemeinde von zwölf bis 45 reicht. Somit genügt es in einer mittelgroßen Gemeinde, wo der Gemeinderat 18 Mitglieder umfasst, dass neben bis zu 18 männlichen Kandidaten nur eine Frau auf die Liste gesetzt wird (und natürlich auch umgekehrt).

Welche Auswirkungen hat diese Wahlordnung auf die weibliche Repräsentanz in den politischen Gremien der Gemeinde? Zunächst sorgt sie für eine Mindestvertretung von Frauen in den Gemeinderäten, auch wenn theoretisch keine einzige Frau gewählt werden müsste. Darüber hinaus hängt es von den wahlwerbenden Listen ab, wie ausgeglichen die Geschlechterverteilung unter den Kandidierenden ist. Doch auf der anderen Seite bewirkt die große Bedeutung von Vorzugsstimmen, dass es für eine Kandidatin nicht genügt, auf der Liste zu stehen, um gute Wahlchancen zu haben. Vor allem bei Listen mit viel mehr Kandidierenden als realistisch zu

erringenden Mandaten gibt der Grad der Bekanntheit bzw. Beliebtheit den Ausschlag. Und hierbei sind Frauen aus verschiedenen Gründen meist im Nachteil: weil sie sich mehr familiären Aufgaben widmen, weil sie seltener berufliche Spitzenpositionen einnehmen oder weil sie sich ehrenamtlich in Bereichen engagieren, die wenig Sichtbarkeit haben – etwa im sozialen oder künstlerischen Bereich. Dennoch gilt, dass es einen starken Zusammenhang zwischen dem Anteil der Kandidatinnen und dem Frauenanteil unter den Gewählten gibt (Atz et al. 2019, 49).

Zu erwähnen ist noch eine weitere Quotenregelung, welche die Zusammensetzung des Gemeindeausschusses betrifft. Hier sagt das Regionalgesetz:

„Im Gemeindeausschuss müssen beide Geschlechter vertreten sein. Der Anteil des unterrepräsentierten Geschlechts muss mindestens im Verhältnis zu seiner Stärke im Gemeinderat garantiert werden, wobei Dezimalstellen unter fünfzig auf die nächstniedrigere ganze Zahl abgerundet und Dezimalstellen gleich oder über fünfzig auf die nächsthöhere ganze Zahl aufgerundet werden“
(Regionalgesetz vom 3. Mai 2018, Nr. 2, Artikel 55).

Diese Regelung gewährleistet nicht nur, dass es in jeder Gemeinde auch mindestens eine weibliche Referentin gibt – diese kann auch von außen berufen werden –, sondern verleiht den entsprechenden Amtsträgerinnen auch jenes Maß an Sichtbarkeit, die für eine längerfristige politische Karriere Voraussetzung ist und gleichzeitig anderen Frauen als Vorbild und Anreiz dienen kann, sich ebenfalls politisch zu engagieren.

Insgesamt kann somit gesagt werden, dass die geltende Wahlordnung die weibliche Vertretung auf der kommunalpolitischen Ebene in einem gewissen Ausmaß fördert. Gleichzeitig ist die bestehende Quotenregelung jedoch nicht wirksam genug, um das strukturelle Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern auszugleichen, welches durch das starke Persönlichkeitswahlrecht noch akzentuiert wird.

4. Das Angebot an Kandidatinnen

Frauen können nur gewählt werden, wenn sie sich auch zur Wahl stellen. Genau hier liegt einer der Schlüssel zu einer stärkeren Präsenz von Frauen in der Gemeindepolitik. Denn immer wieder berichten politische Akteure davon, wie schwierig es ohnehin schon sei, Bewerber/-innen für ein politisches Amt auf Gemeindeebene zu

finden. Doch die Schwierigkeit steige nochmals, wenn es dabei um Frauen geht (vgl. Aschbacher 2020b). Die Gründe, die dafür genannt werden, sind vielfältig: Sie reichen von mangelndem politischen Interesse vieler Frauen und geringem Selbstbewusstsein, über die abschreckende Wirkung einer männerdominierten Kultur mit familienfeindlichen Arbeitsbedingungen bis zu struktureller Benachteiligung im vorpolitischen Raum, etwa im Ehrenamt, wo Männer viel sichtbarer sind als Frauen, und der bewussten Ausgrenzung durch männliche Seilschaften. Von Seiten derjenigen Frauen, die den Weg in die Gemeindepolitik gefunden haben, wird an erster Stelle das Problem der Mehrfachbelastung vieler Frauen durch Beruf, familiäre Sorgepflichten und gesellschaftlichem Engagement in Politik oder Freiwilligenarbeit als Problem benannt (Atz et al. 2019, 143). Und dieses Problem betrifft auch die Mehrheit der aktiven Gemeindepolitikerinnen. Dass sich überhaupt Frauen finden lassen, liegt an den positiven Aspekten eines politischen Engagements: der Möglichkeit mitzugestalten, sich einbringen zu können, dem Kontakt mit sehr vielen Mitbürgerinnen und Mitbürgern, der sachpolitischen Arbeit in den Gremien (Atz et al. 2019, 119–123). Und sicher auch an einem gewissen Pflichtbewusstsein, sich für die Anliegen der lokalen Gemeinschaft einzusetzen.

Im Bewusstsein dieser Probleme gibt es vor allem im Vorfeld von Wahlen immer wieder Aufrufe, die ein zahlenmäßig stärkeres Engagement von Frauen in der Gemeindepolitik zum Thema machen (vgl. Aschbacher 2020a). Beispielsweise wird SVP-Obmann Philipp Achammer in diesem Zusammenhang mit folgender Aussage zitiert:

„Frauen haben aufgrund der Vereinbarkeit Schwierigkeiten, sich zusätzlich dazu für ein Amt zur Verfügung zu stellen. Aber ich würde mir sehr wünschen, dass es nach dem 3. Mai mehr Bürgermeisterinnen in Südtirol gibt. Das wäre wichtig für das Land“ (Rai 2020a).

Erschwerend dazu ist bei diesem Wahlgang die Coronakrise gekommen. Sie führte zunächst zur Verschiebung des Wahltermins von ursprünglich Mai auf September (siehe dazu den Beitrag von Florian Gasser in diesem Band). Zudem waren die Folgen des Lockdowns gerade für viele Frauen sehr einschneidend, einerseits, weil sie in manchen „systemrelevanten“ Berufsfeldern einer besonderen Belastung ausgesetzt waren, andererseits, weil viele zu Hause arbeiten und nebenher noch ihre Kinder beaufsichtigen oder sich um ältere Verwandte kümmern mussten. So wurde jedenfalls berichtet, dass sich etliche Kandidatinnen für die Wahlen im Mai wieder zurückgezogen hätten oder zumindest nicht für eine Kandidatur im Herbst zu

gewinnen waren. Petra Holzer, Landesobfrau der Frauen im Wirtschaftsverband Handwerk und Dienstleister (lvh) bedauert etwa:

„Covid-19 hat sicher dazu beigetragen, dass sich anzahlmäßig nicht mehr Frauen der Wahl gestellt haben. Dies ist auch klar nachvollziehbar: Eine Mutter mit Kindern im Schulalter, die nicht weiß, ob es coronabedingt zu Schulausfällen oder Quarantäne-Situationen kommt, überlegt sich eine Kandidatur gründlich. Das Frühjahr hat nämlich gezeigt, dass die Pandemie zu einer Rückkehr zu alten Rollenmustern in Familien geführt hat. Im Großteil der Fälle hat der Mann gearbeitet und die Frau ihre Arbeitszeit reduziert, um sich um Kinder und Haushalt zu kümmern“ (Stol.it 2020b).

5. Vorwahlen

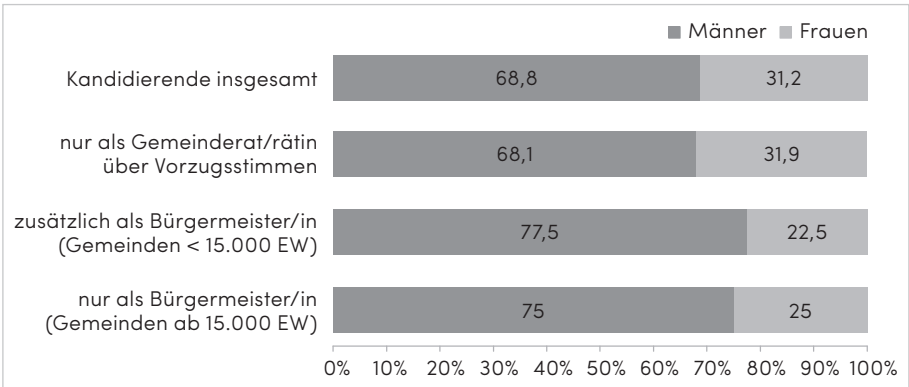
Ein wesentlicher Faktor für die weibliche Präsenz in der Gemeindepolitik ist die Erstellung der Listen von Personen, die für den Gemeinderat kandidieren, sowie die Bestimmung der Kandidatinnen und Kandidaten für das Bürgermeisteramt. Wie diese erfolgt, ist eine interne Angelegenheit jeder wahlwerbenden Gruppierung, wobei jedoch die in der Wahlordnung festgelegte Geschlechterquote zu beachten ist (siehe oben). In einer besonderen Situation befindet sich diesbezüglich die SVP, die in vielen kleineren Gemeinden entweder als einzige Liste oder als dominierende politische Kraft die Zusammensetzung des Gemeinderats weitgehend schon im Vorfeld bestimmen kann. Folgerichtig war es den Ortsgruppen überlassen, eine für ihre lokale Realität passende Form der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten zu wählen. In 31 von 113 Gemeinden wurden deshalb am Wochenende vom 15.–16. Februar 2020 Vorwahlen abgehalten, bei denen über die Zusammensetzung der SVP-Listen entschieden wurde, in neun Gemeinden ging es zudem um die Bestimmung der Bewerber/-innen für das Bürgermeisteramt. Vier weitere Ortsgruppen hielten die Vorwahlen zu einem späteren Zeitpunkt ab. Teilweise konnten alle Wahlberechtigten der Gemeinde an diesen Vorwahlen teilnehmen, in anderen Fällen nur SVP-Mitglieder (siehe dazu den Beitrag von Martin Pircher in diesem Band). In Bezug auf das Geschlecht der erfolgreichen Bewerber/-innen lässt sich in keine klare Tendenz ablesen: Unter 25 Kandidierenden für ein Bürgermeisteramt waren nur fünf Frauen in ebenso vielen Gemeinden. Von denen setzten sich zwei durch (Karin Jost in Neumarkt, Verena Tröger in Laas), während die drei anderen männlichen Kandidaten den Vortritt lassen mussten (Rai 2020b).

6. Kandidierende

Bei den Südtiroler Gemeinderatswahlen am 20. und 21. September 2020 haben sich insgesamt 4.402 Personen zur Wahl gestellt, 3.027 Männer und 1.375 Frauen; das ist ein Frauenanteil von insgesamt 31,2 Prozent, also ein knappes Drittel (vgl. Abbildung 2). Dieser relativ hohe Anteil an Kandidatinnen hat seine Ursache nicht zuletzt in der Quotenregelung, der zufolge kein Geschlecht mehr als zwei Drittel der Kandidierenden umfassen darf, allerdings bezogen auf die maximale Anzahl, die eine Liste stellen darf, nicht auf die konkrete Zusammensetzung der Liste (siehe oben). Darunter sind in den fünf Städten ab 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern insgesamt 40 Kandidierende, die sich exklusiv um das Bürgermeisteramt beworben haben; sie werden über die zugehörigen Listenstimmen gewählt und können keine Vorzugsstimmen erhalten. Allerdings ist es möglich, nur den Namen des oder der Kandidierenden anzukreuzen. Solche Stimmen werden dann für die Mandatsverteilung im Gemeinderat proportional auf die verbundenen Listen aufgeteilt. In solchen größeren Gemeinden ist im Falle einer fehlenden absoluten Mehrheit eine Stichwahl durchzuführen. In diese Kategorie von Kandidierenden fallen zehn Frauen, und zwar vier in Brixen, drei in Meran, zwei in Bozen und eine in Bruneck. Dies entspricht einem Anteil von 25 Prozent aller in dieser Form Kandidierenden (vgl. Abbildung 2).

Von den restlichen 4.362 Kandidatinnen und Kandidaten haben sich in den Gemeinden unter 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 289 zusätzlich um den Bür-

Abb. 2: Kandidierende bei den Gemeinderatswahlen vom 20./21. September 2020 nach Geschlecht und Art der Kandidatur (Verteilung in Prozent innerhalb der jeweiligen Kategorien)



Quelle: Amtliche Daten, eigene Auswertung

germeisterposten beworben, der hier mit einem separaten Stimmzettel unabhängig von den Vorzugsstimmen gewählt wird. Darunter sind nur 65 Frauen, also ein gutes Fünftel (vgl. Abbildung 2). In den allermeisten Gemeinden kandidieren viel weniger Personen zusätzlich für das Bürgermeisteramt als ausschließlich für den Gemeinderat. Davon gibt es nur einzelne Ausnahmen: In Algund (SVP), Enneberg (Düe Adöm), Gargazon (Lista civica – Gargazzone Bürgerliste – Gargazon) und Neumarkt (verdi grüne vörc) traten alle Kandidierenden der genannten Liste auch zur Wahl des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin an. In diesen Gemeinden gab es für das oberste Amt jedoch noch das Angebot von Kandidierenden anderer Listen. In Lana und Truden bewarben sich alle Kandidierenden der SVP auch für das Bürgermeisteramt, während die konkurrierenden Listen sich auf den Gemeinderat beschränkten und keine eigenen Bewerber/-innen für dieses Amt aufstellten.

7. Wahlkampf

Den Wahlkampf in insgesamt 113 Gemeinden zu verfolgen, ist kaum möglich und hätte auf jeden Fall den Rahmen dieses Beitrags gesprengt. Für unseren Themenschwerpunkt wäre es lohnend gewesen zu beobachten, welche Rolle dabei spezifische Frauenthemen oder Sachbereiche, die vor allem Frauen angehen, gespielt haben. Und ebenso interessant wäre die Frage, wie sich Kandidatinnen für das Bürgermeisteramt bzw. für die Gemeinderäte präsentierten und welche Wahlkampfmethoden sie bevorzugt haben. Sicher ist, dass sich Frauen im Wahlkampf besonders stark engagieren müssen, wenn sie die häufig bestehenden Nachteile im Bekanntheitsgrad ausgleichen wollen. Das gilt natürlich vor allem für erstmals Kandidierende. Wer schon ein politisches Amt innehatte, wird an der geleisteten Arbeit gemessen, was unter Umständen auch zur Abwahl führen kann (siehe unten).

8. Wahlergebnisse

8.1 Wahlbeteiligung nach Geschlecht

Bei den Gemeinderatswahlen am 20. und 21. September 2020 durften insgesamt 413.564 Wahlberechtigte ihre Stimme abgeben, 209.852 davon, also 50,7 Prozent, waren Frauen. Tatsächlich machten 270.531 Personen (132.001 Männer und 138.530 Frauen) von ihrem Wahlrecht Gebrauch. Damit lag die Wahlbeteiligung bei den Ge-

meindewahlen 2020 bei 65,4 Prozent. Das sind um einen Prozentpunkt weniger als in den vorhergehenden Wahlgängen, die zumeist 2015 stattfanden, in etlichen Fällen jedoch auch zu einem anderen Zeitpunkt zwischen 2014 und 2017 (siehe dazu den Beitrag von Florian Gasser in diesem Band).

Der Umstand, dass es etwas mehr weibliche als männliche Wahlberechtigte gibt, wird dadurch akzentuiert, dass die Wahlbeteiligung der Frauen mit 66,0 Prozent insgesamt etwas höher ist als jene der Männer mit 64,8 Prozent. Damit müsste, rein rechnerisch, Frauen ein stärkerer Einfluss auf das Wahlergebnis zukommen als Männern. Dieser Befund stimmt vor allem für städtische Gemeinden und andere Gemeinden in den urbanen Zentralräumen. In peripheren Gebieten ist dagegen oft ein Männerüberschuss zu verzeichnen (bedingt durch die größere Abwanderungsbereitschaft der jungen Frauen), der dazu führt, dass dort männliche Wähler auch zahlenmäßig dominieren. Besonders krass ist die Situation in der Kleingemeinde Proveis, wo der Frauenanteil unter den Wahlberechtigten nur 43 Prozent, unter den Wählenden sogar nur 41 Prozent beträgt – hier haben sich Frauen also auch weniger häufig an der Wahl beteiligt als Männer. In abgeschwächter Form sind aber auch viele andere ländliche Gebiete von diesem Phänomen betroffen, denn in gut 60 Prozent aller Gemeinden Südtirols stellen die männlichen Wähler die Mehrheit.

Entgegen früherer Vermutungen, dass Frauen weniger Vorzugsstimmen vergeben würden als Männer, scheint dies nicht der Fall zu sein. Jedenfalls ergab eine nach den Gemeinderatswahlen 2020 durchgeführte Repräsentativbefragung zu diesem Thema keinen signifikanten Unterschiede (Atz et al. 2021).³ Wenn dennoch deutlich mehr Männer in die Gemeinderäte einziehen, dann liegt das am fehlenden weiblichen Angebot und daran, dass nur eine Minderheit von Frauen (und Männern) weibliche Kandidatinnen grundsätzlich bevorzugt.

8.2 Bürgermeisterinnen

Wie oben ausgeführt, unterscheidet sich der Wahlmodus in Südtirol je nach Gemeindegröße. In Stadtgemeinden ab 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern müssen sich Kandidierende für das höchste Amt der Gemeinde mit einer oder mehreren Listen verbinden. Wer ihren Namen bei der Wahl ankreuzt, wählt auch die verbundenen Parteien oder Listen und umgekehrt. In den kleineren Gemeinden erfolgt die Wahl des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin namentlich und unabhängig von der Listenstimme, die über Zusammensetzung des Gemeinderats entscheidet. Dabei konnten die Wähler/-innen in aller Regel nur zwischen wenigen Bewerberinnen und Bewerbern für das Bürgermeisteramt auswählen, in 40 Gemeinden gab es überhaupt

keine Auswahl, weil nur eine Person angetreten ist (siehe Beitrag von Florian Gasser in diesem Band). Insgesamt stellten sich 75 Frauen und 319 Männer der Wahl für das höchste Amt in der Gemeinde (siehe oben).

Bei den Wahlen 2020 traten drei amtierende Bürgermeisterinnen nicht mehr zur Wahl an; sechs Bürgermeisterinnen wurden in ihrem Amt bestätigt, drei dagegen abgewählt. Zudem wurden sechs weitere Frauen erstmals an die Spitze ihrer Gemeindeverwaltungen gewählt, eine musste sich – wie erwähnt – nicht der Wahl stellen, weil sie erst seit 2019 im Amt ist. Als alleinige Kandidierende traten vier der aktuellen Bürgermeisterinnen zur Wahl an.

Vergleicht man dieses Ergebnis mit dem der männlichen Kandidaten um das erste Amt in der Gemeinde, soll fällt auf, dass Frauen deutlich geringere Chancen haben, gewählt zu werden und auch im Vergleich seltener im Amt bestätigt werden. So wurden von insgesamt 65 männlichen Amtsinhabern 58 bestätigt und nur sieben abgewählt. Die Chance eines männlichen Kandidaten in einer Gemeinde unter 15.000 Einwohnern, auch tatsächlich Bürgermeister zu werden, betrug 43 Prozent, jene einer Kandidatin dagegen nur 18 Prozent.⁴ In den Stadtgemeinden schaffte es ein Sechstel der männlichen Bewerber, die Wahl zu gewinnen, aber keine Frau. Allerdings ziehen sehr viele der gescheiterten Kandidatinnen und Kandidaten für das Bürgermeisteramt aufgrund ihrer Vorzugsstimmen dennoch in den Gemeinderat ein. Es lohnt sich sozusagen fast immer, für das Bürgermeisteramt zu kandidieren, wenn es darum geht, ein Mandat im Gemeinderat zu erobern – auch für Frauen, die in dieser Hinsicht fast gleich erfolgreich waren wie Männer. Besonders günstig waren die Erfolgschancen für Kandidatinnen der SVP, wo in den Gemeinden unter 15.000 Einwohnerinnen und Einwohner 59 Prozent der männlichen Bewerber und 34 Prozent der weiblichen Bewerberinnen ins Bürgermeisteramt gewählt wurden, aber insgesamt jeweils rund 90 Prozent in den Gemeinderat einzogen. In absoluten Zahlen: Von 32 Frauen, die sich für die SVP als Bürgermeisterin und Gemeinderätin bewarben, schafften es 29 tatsächlich in den Gemeinderat, elf darunter als Bürgermeisterin – nur drei scheiterten ganz.

Trotz einiger sehr junger Bürgermeister, die diesmal ins Amt kamen, liegt das Durchschnittsalter mit 52,6 Jahren doch um einiges höher als jenes der sonstigen Gemeinderatsmitglieder (45,3 Jahre). Die zwölf gewählten Bürgermeisterinnen sind dabei mit durchschnittlich 50 Jahren um drei Jahre jünger als ihre männlichen Kollegen. Dieses Verhältnis ist umgekehrt zu 2015, wo die gewählten Bürgermeisterinnen noch etwas älter waren als ihre männlichen Kollegen. Bei den übrigen Gemeinderätinnen und Gemeinderäten beträgt die Altersdifferenz dagegen nur ein knappes Jahr, um das die männlichen Mandatäre älter sind.

Der allergrößte Teil der gewählten Bürgermeister/-innen, nämlich 96, hat für die SVP kandidiert, weitere fünf für ihr nahestehende Ladinische Dorflisten. Unter ers-teren befinden sich auch elf der zwölf ins Amt gewählten Frauen: Gertrud Benin Bernard (Kaltern), Monika Delvai Hilber (Montan), Roselinde Gunsch (Taufers im Münstertal), Karin Jost (Neumarkt), Gabriela Kofler (Unsere Liebe Frau im Walde – St. Felix), Astrid Kuprian (Tscherms), Rosemarie Pamer (St. Martin in Passeier), Annelies Pichler (Schenna). Nur Giorgia Mongillo Bona errang in Branzoll für eine andere Liste, nämlich jene des Partito Democratico, das höchste Amt in der Ge-meinde. Die anderen, nicht der SVP zuzurechnenden Bürgermeister sind allesamt männlich: Zehn wurden von Bürgerlisten bzw. *liste civiche* aufgestellt, der einzige erfolgreiche Grüne, Paul Rösch, musste sein Amt in der Zwischenzeit wieder zu-rücklegen (siehe unten).

8.3 Gemeinderätinnen

Das Durchschnittsalter aller Kandidierenden liegt bei 46,4 Jahren, wobei Frauen im Schnitt ein gutes Jahr jünger sind als Männer. Die am stärksten vertretene Alters-gruppe bei den Frauen sind Kandidatinnen zwischen 45 und 54 Jahren, nämlich rund 30 Prozent, gefolgt von den 35- bis 44-Jährigen mit 24 Prozent. Gut 21 Prozent sind unter 35 Jahren, 25 Prozent dagegen 55 Jahre und älter. Die Altersverteilung unterscheidet sich damit ein wenig von jener der Männer. Die einzige nennenswerte Differenz betrifft die älteste Gruppe, wo 31 Prozent der männlichen Kandidaten 55 Jahre und älter sind, während alle anderen Altersgruppen entsprechend weniger ver-treten sind. Das führt dazu, dass der Frauenanteil unter den Kandidierenden in allen Altersgruppen bis 54 Jahren bei rund einem Drittel liegt, dann jedoch mit zuneh-mendem Alter auf ein knappes Viertel sinkt (vgl. Tabelle 1).

Tab. 1: Kandidatur und Stimmerfolg nach Geschlecht und Altersklasse
(Gemeinderatswahlen 20./21. September 2020) – Anzahl und prozentuelle Anteile

Altersklasse	Kandidierende			Erfolgsquote Gemeinderat	
	Anzahl	Männer	Frauen	Männer	Frauen
unter 35 Jahren	919	68,4	31,6	43,2	34,8
35–44 Jahre	1.012	67,7	32,3	47,6	42,5
45–54 Jahre	1.172	65,1	34,9	51,4	33,7
55–64 Jahre	902	71,6	28,4	45,7	34,0
65 Jahre und älter	397	76,6	23,4	28,3	22,6
Insgesamt	4.402	68,8	31,2	45,3	35,3

**Tab. 2: Kandidatur und Stimmerfolg nach Geschlecht und Partei bzw. Liste
(Gemeinderatswahl 20./21. September 2020) – Anzahl und prozentuelle Anteile**

Art der Liste	Kandidierende			Erfolgsquote Gemeinderat	
	Anzahl	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Südtiroler Volkspartei	2.028	71,5	28,5	65,1	56,8
Die Freiheitlichen	59	78,0	22,0	37,0	7,7
Süd-Tiroler Freiheit	118	67,8	32,2	41,3	21,1
Ladinische Dorflisten	186	72,6	27,4	40,7	33,3
Grüne-Verdi-Vörc	119	54,6	45,4	17,2	18,5
Team K	82	62,2	37,8	13,5	9,7
Partito Democratico	157	62,4	37,6	16,2	11,9
Sonstige ital. Mitte+Links	69	65,2	34,8	2,2	0,0
Movimento 5 Stelle	47	66,0	34,0	9,7	0,0
Fratelli d'Italia	123	65,9	34,1	8,6	7,1
Lega Nord	125	66,4	33,6	32,5	7,1
Sonstige ital. Mitte+Rechts	130	70,8	29,2	9,8	0,0
Ökosoziale Listen	121	62,8	37,2	35,5	35,6
Bürgerlisten	563	66,4	33,6	39,3	35,4
Liste civiche	475	67,1	32,9	20,8	14,7
Insgesamt	4.402	68,8	31,2	45,3	35,3

**Tab. 3: Kandidatur und Stimmerfolg nach Geschlecht und Wahlsystem
(Gemeinderatswahlen 20./21. September 2020) – Anzahl und prozentuelle Anteile**

Wahlsystem	Kandidierende			Erfolgsquote Gemeinderat	
	Anzahl	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Gemeinden unter 15.000 Einwohn.	1.203	69,8	30,2	55,7	46,7
Gemeinden ab 15.000 Einwohn.	3.199	66,0	34,0	16,0	8,6
Insgesamt	4.402	68,8	31,2	45,3	35,3

Aus diesen Daten lässt sich ableiten, dass Frauen oft in einem Alter in der Politik tätig sind, wo sie häufig auch für Kinder und eine Familie sorgen müssen (mit oder ohne Unterstützung ihrer Partner oder sonstiger Familienangehöriger). Tatsächlich ergab eine Erhebung unter Südtiroler Gemeinderätinnen im Jahr 2017, dass 40 Prozent der Stichprobe Kinder bis 15 Jahre in der Familie hatten, weitere 22 Prozent solche ab 16 Jahren (Atz et al. 2019, 93).

Vergleicht man die Frauenanteile nach Listenzugehörigkeit (vgl. Tabelle 2), so erkennt man einen klassischen Rechts-links-Zusammenhang. Grüne, Team K, Partito Democratico und Ökosoziale Bürgerlisten weisen die höchsten Frauenanteile auf; Die Freiheitlichen, Ladinische Dorflisten und die SVP die niedrigsten. Die Südtiroler Volkspartei liegt mit 28,5 Prozent unter dem Durchschnitt, stellt aber mit 577 von insgesamt 1.375 Frauen absolut gesehen die meisten Kandidatinnen.

Unterschiede gibt es auch in der Untergliederung nach Wahlsystem, das heißt zwischen Stadtgemeinden ab 15.000 Einwohnerinnen und Einwohner und allen anderen Gemeinden Südtirols. Im städtischen Bereich beläuft sich der Frauenanteil unter den Kandidierenden auf ein gutes Drittel, während er in den anderen Gemeinden um rund vier Prozentpunkte darunterliegt (vgl. Tabelle 3).

Wie aber steht es um die Erfolgschancen von Frauen und Männern? Unter den neu bestellten oder bestätigten 113 Bürgermeistern sind zwölf Frauen, was einem Anteil von 10,6 Prozent entspricht. Unter den anderen in einen der Gemeinderäte eingezogenen Kandidierenden befinden sich 474 Frauen, das ist ein gutes Viertel der Gewählten, die nicht das Bürgermeisteramt bekleiden (27,2 Prozent). Zusammen sind das also 486 Mandatarinnen (26,2 Prozent) von insgesamt 1.857 Gemeinderatsmitgliedern. Bei den Nichtgewählten beträgt der Frauenanteil hingegen über ein Drittel (34,9 Prozent), was die etwas geringeren Wahlchancen von Frauen widerspiegelt.

Die Chancen der Kandidierenden, bei den Gemeinderatswahlen vom 20. und 21. September 2020 in den Gemeinderat einzuziehen, lagen im Schnitt bei 42,2 Prozent. Für die Männer errechnet sich aber mit 45,3 Prozent eine deutlich höhere Erfolgsquote als für Frauen, von denen nur gut ein Drittel (35,3 Prozent) den Einzug geschafft hat. Damit liegt die Erfolgsquote für die Kandidatinnen um genau zehn Prozentpunkte niedriger als für männliche Kandidaten. In der Aufteilung nach Alter zeigt sich, dass Männer zwischen 45 und 54 Jahren, Frauen zwischen 35 und 44 Jahren die besten Chancen haben, gewählt zu werden. Kandidierende über 65 Jahren waren dagegen nur in etwa einem Viertel der Fälle erfolgreich – die Männer etwas mehr, die Frauen etwas weniger (vgl. Tabelle 1).

In der Untergliederung nach Listen sind sehr starke Schwankungen hinsichtlich dieser Geschlechterkluft festzustellen: Bei Ökosozialen Listen und bei den Grünen

spielt das Geschlecht der Kandidierenden keine Rolle für den Einzug in den Gemeinderat. Nur wenig benachteiligt sind Frauen auch auf Bürgerlisten und auf Listen der SVP, etwas stärker schon bei Ladinischen Dorflisten, Partito Democratico, Team K, Fratelli d'Italia und *liste civiche*. Wirklich schlechte Chancen hatten jedoch Frauen, die auf allen anderen Listen kandidierten, unter anderen Die Freiheitlichen, Süd-Tiroler Freiheit, Lega Nord und Movimento 5 Stelle.

Die unterschiedliche Erfolgsquote von Männern und Frauen wird – vor allem bei kleineren Gruppierungen – von individuellen Faktoren mitbestimmt. Dennoch lässt sich erkennen, dass auch die programmatische Ausrichtung eine Rolle spielt. Bei Parteien und Listen, die sich von jeher für die Gleichstellung der Geschlechter eingesetzt haben, allen voran den Grünen und den mit ihnen verwandten Ökosozialen Listen, sind die Chancen von Kandidatinnen ungleich besser als bei klassischen Rechtsgruppierungen wie Die Freiheitlichen oder Lega Nord, die sich zudem durch eine mehrheitlich männliche Wählerbasis auszeichnen (vgl. Tabelle 2).⁵

Sehr deutliche Unterschiede zeigen sich auch zwischen Stadt- und anderen Gemeinden in Südtirol. Mehr als die Hälfte der männlichen Kandidaten (56 Prozent) und fast die Hälfte der weiblichen (47 Prozent) schafften in den kleineren Gemeinden den Einzug in den Gemeinderat. In den Städten lauten die entsprechenden Erfolgsquoten 16,0 Prozent für Männer, 9,0 Prozent für Frauen. Diese erstaunliche Differenz rührt vor allem daher, dass in den Städten viel mehr Listen antreten, welche zudem versuchen, möglichst viele Kandidierende zu vereinen. Das Ziel ist hier offenbar, durch eine große Zahl und Vielfalt an Kandidierenden zu zeigen, dass die jeweilige Liste gut in der Wählerschaft verankert ist. Viele Kandidaturen werden wohl als reine Unterstützung ohne tatsächliche Chance auf Wahlerfolg gesehen. Ganz anders in vielen ländlichen Gemeinden, wo es – vor allem auf der Liste der dominierenden Volkspartei – oft gar nicht viel mehr Kandidierende als Mandate gibt und wo auch sonst nur wenig politischer Wettbewerb herrscht. Hier lassen sich viele, die angesprochen werden, gar nicht auf die Liste setzen, weil sie sonst unter Umständen gegen ihren Wunsch ein politisches Mandat erringen könnten.

Im Kontext dieses Beitrags ist jedoch in erster Linie die Disparität zwischen den Geschlechtern bemerkenswert. Sie zeigt, dass der überschaubare Raum einer kleineren Gemeinde, in der zudem nicht allzu viel Wettbewerb innerhalb und zwischen den Listen besteht, für Frauen mit politischen Ambitionen ein günstigeres Umfeld darstellt als die eher anonyme städtische Gesellschaft. In letzterer zählt die Bekanntheit, die mediale Aufmerksamkeit und auch die Position einer Person innerhalb der Partei oder Liste vergleichsweise viel mehr, und offenbar spielen diese Faktoren vorwiegend männlichen Kandidaten in die Hände. Die beschriebene Asymmetrie führt

jedenfalls dazu, dass der Frauenanteil in den Gemeinderäten von kleineren Gemeinden mit 27 Prozent um fünf Prozentpunkte höher liegt als in solchen von Städten, wo er 22 Prozent beträgt – und dies, obwohl sich in den Städten ursprünglich vergleichsweise mehr Frauen der Wahl gestellt hatten.

Bemerkenswert ist schließlich auch die große Bandbreite zwischen einzelnen Gemeinden. Auf der einen Seite findet sich die Gemeinde Tscherms, an deren Spitze nicht nur eine Bürgermeisterin steht, sondern wo mit acht von 15 Mitgliedern auch das Gemeindeparlament mehrheitlich weiblich ist – der einzige Fall in Südtirol. Mit Karneid, Altrei, Franzensfeste, Hafling, Laurein, Plaus, Tiers, Eppan, Nals, Pfitsch, Tisens und Truden folgen weitere zwölf Gemeinden, in denen mindestens 40 Prozent der Ratsmitglieder Frauen sind. Eppan an der Weinstraße weist übrigens mit elf Gemeinderätinnen (von insgesamt 27) die höchste Anzahl auf, noch vor Bozen mit zehn (von 45). Am anderen Ende dieser Reihung liegt Prags, das als einzige Gemeinde Südtirols nur eine einzige Kandidatin in den Gemeinderat gewählt hat (das entspricht acht Prozent). Besonders niedrig, nämlich unter 15 Prozent, liegt der Frauenanteil im Gemeinderat auch in Sand in Taufers, Rasen-Antholz, Percha, Moos in Passeier, Enneberg und Bruneck. Dass Frauen in politischen Spitzenpositionen die Wahl weiterer Frauen fördern, lässt sich gut am Beispiel Tscherms zeigen, denn dort zeigt die jetzige Bürgermeisterin, die sich zuvor schon als Referentin profiliert hat, ein besonderes Engagement in Bezug auf den Einzug von Frauen in politische Ämter, das offensichtlich von Erfolg gekrönt war (Stol.it 2020a).

9. Nach den Wahlen: Bildung der Ausschüsse

Während die Person des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin und die Zusammensetzung des Gemeinderats unmittelbar nach der Wahl feststehen, müssen die Gemeindeausschüsse erst im Anschluss daran gebildet werden, indem sie vom jeweiligen Bürgermeister oder von der jeweiligen Bürgermeisterin vorgeschlagen und von einer Mehrheit des Gemeinderats bestätigt werden. Sowohl in Gemeinden bis 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern als auch in größeren Gemeinden kann es sein, dass die Liste oder Listenverbindung, welcher der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin angehört, über keine Mehrheit verfügt. Dann hängt es von deren Geschick ab, nachträglich eine Koalition zu schmieden, den Ausschuss entsprechend zu bilden und dann die nötige Mehrheit im Gemeinderat zu finden. In den meisten Fällen ist dies nach den Wahlen vom 20. und 21. September 2020 (und den nachfolgenden Stichwahlen in Bozen und Meran) auch gelungen, wenn auch zuweilen

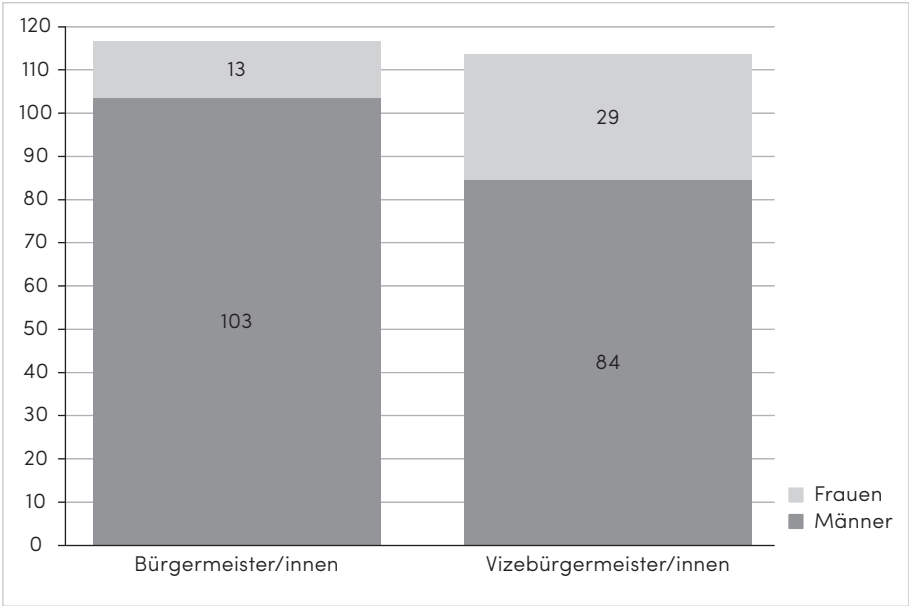
mit Schwierigkeiten. Manchmal musste dabei eine Wunschkandidatin des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin einem Mann Platz machen, um alle Listen und innerparteilichen Richtungen zufriedenzustellen.

In drei Gemeinden, Glurns, Nals und Meran, scheiterte die Bildung des Ausschusses jedoch endgültig, sodass sie unter kommissarische Verwaltung gestellt werden mussten, bis Neuwahlen abgehalten werden können. Aus der Perspektive dieses Beitrags sind nur die Vorgänge in Meran von Interesse. Die dortige politische Konstellation machte die Bildung des Ausschusses zu einer Quadratur des Kreises (siehe den Beitrag von Giorgio Mezzalana in diesem Band). Um den Forderungen aller potentiellen Koalitionspartner gerecht zu werden, insbesondere der SVP und der beiden italienischen Bürgerlisten, hätte nämlich die scheidende Referentin und Spitzenkandidatin auf der Liste der Grünen-Liste Rösch, Madeleine Rohrer, keinen Platz im neuen Ausschuss gefunden, obwohl sie – quer durch alle Listen – die weitest meisten Vorzugsstimmen erhalten hatte. Dies löste eine Solidaritätsaktion von politisch aktiven Frauen aus, an der sich auch namhafte SVP-Exponentinnen beteiligten (Die Neue Südtiroler Tageszeitung 2020). Um den Gang in Neuwahlen zu vermeiden, bot der gewählte Bürgermeister in letzter Minute sogar eine Teilzeitleistung für Madeleine Rohrer an, was von mancher Seite als Verrat bezeichnet wurde. Das Scheitern der Verhandlungen konnte dadurch am Ende dennoch nicht verhindert werden. Die beschriebene Episode in Meran zeigt auf, dass die weibliche Repräsentanz ebenso wie das Vorzugsstimmen-Ergebnis, das einen unmittelbaren Ausdruck der Wählergunst darstellt, nicht selten gegenüber anderen politischen Kalkülen einer Partei oder Liste zurückgestellt werden, wenn es diesen entgegenzustehen scheint.

Doch kommen wir zur überwiegenden Mehrheit der gelungenen Ausschussbildungen. Wie schon 2015 liegt die Anzahl der Vizebürgermeisterinnen auch 2020 weit über jener der Bürgermeisterinnen, nämlich bei 29 (das entspricht 25,7 Prozent; vgl. Abbildung 3).⁶ Im Jahr 2000 hatte es erst sechs Vizebürgermeisterinnen gegeben (Resch 2016, 155). Wie 2015 gibt es in mehr als zwei Drittel der Gemeinden einen Bürgermeister und dazu einen Stellvertreter, in einem knappen Drittel der Gemeinden ist dieses „Gespann“ von unterschiedlichem Geschlecht. Zwei Gemeinden, Branzoll und Laas, werden von je zwei Frauen geführt.

In den 110 Gemeinden, wo die Ausschussbildung erfolgreich war, wurden insgesamt 179 Referentinnen unter 556 Ausschussmitgliedern ernannt, was einem Frauenanteil von 32,2 Prozent entspricht.⁷ In 26 Gemeinden wurde die gesetzliche Frauenquote um ein Ausschussmitglied, in drei Gemeinden (Ahrntal, Algund, Branzoll) sogar um zwei Ausschussmitglieder übertroffen. Damit weisen 51 der neu gebildeten

Abb. 3: Bürgermeister/-innen nach Geschlecht



Quelle: Amtliche Wahlergebnisse, eigene Berechnung, Landesbeirat für Chancengleichheit

Gemeindeausschüsse genau ein weibliches Mitglied auf, 49 deren zwei und zehn sogar drei. Allerdings stellt das einen leichten Rückgang des Anteils an Referentinnen gegenüber 2015 dar. Laut Resch (2016, 150) waren damals 201 von 576 Ausschussmitgliedern weiblich, das entspricht einem Anteil von knapp 35 Prozent. Der Grund könnte auch darin liegen, dass zwischenzeitlich die Rundungsregel für das im Gemeinderat schwächer vertretene Geschlecht geändert worden ist. Hieß es zum Zeitpunkt der Ausschussbildung 2015 noch, dass das weniger stark vertretene Geschlecht im Ausschuss mindestens im Verhältnis zu seiner Stärke im Gemeinderat repräsentiert werden muss und dass bei Dezimalzahlen immer zugunsten des unterrepräsentierten Geschlechts aufgerundet werden muss, so wurde die genannte Rundungsregel noch im gleichen Jahr aufgrund von Problemen in einzelnen Gemeinden so abgeändert, dass nunmehr die übliche Rundungsregel gilt, das heißt bei Dezimalzahlen unter 0,5 wird abgerundet (Resch 2016, 151). Jedenfalls ist der Unterschied zwischen dem Frauenanteil in den Gemeinderäten und jenem in den Ausschüssen gegenüber 2015 deutlich geschrumpft.

10. Schlussbemerkungen

Aus der Perspektive der weiblichen Repräsentanz in der Lokalpolitik sind die Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen des Jahres 2020 eher von einer Fortsetzung bisheriger Trends als von Brüchen gekennzeichnet. Das kann angesichts der besonderen Bedingungen im Coronajahr 2020, das viele Frauen besonders hart getroffen hat, schon als positive Entwicklung gesehen werden. Andererseits bestätigten sich die deutlich geringeren Chancen von Frauen, bei Gemeinderatswahlen in Südtirol auch tatsächlich gewählt zu werden. Zusammen mit dem vergleichsweise niedrigen Frauenanteil von weniger als einem Drittel der Kandidierenden hat das zur Folge, dass Frauen nach wie vor in den politischen Gremien der Gemeinden stark unterrepräsentiert sind.

Ähnlich wie fünf Jahre zuvor, gab es einen leichten Anstieg des Frauenanteils in den Gemeinderäten, die Zahl der Bürgermeisterinnen stagnierte und jene der Referentinnen ging leicht zurück. Letzteres ist unter anderem auf eine kleine, aber offenbar wirksame Änderung in der Wahlordnung zurückzuführen, die zwar die Vertretung von Frauen in den Ausschüssen gesetzlich gewährleistet, ihnen dabei aber keinen besonderen Vorzug einräumt.

An diesem Beispiel lässt sich die Relevanz von Quotenregelungen ablesen. In ihrer derzeitigen Form sind sie nicht ausreichend, in absehbarer Zeit eine faktische Gleichstellung bzw. ähnlich große Repräsentanz von Frauen und Männern in der Gemeindepolitik zu erreichen. Ohne zusätzliche Maßnahmen wäre auch in zehn Jahren ein deutliches – wenn auch etwas verringertes – Übergewicht von männlichen Mandataren zu erwarten. Vorschläge für wirksamere Regelungen liegen auf dem Tisch: die naheliegendste wäre es, den derzeitigen Mindestanteil von Kandidaten jeden Geschlechts auf die tatsächliche Zahl der Kandidierenden statt auf die maximal zulässige zu beziehen. Ein zweiter Vorschlag lautet dahingehend, dass bei mehreren Vorzugsstimmen beide Geschlechter berücksichtigt werden müssen. Ein staatliches Rahmengesetz in Italien sieht diese sogenannte *doppia preferenza di genere* bei regionalen Wahlen bereits bindend vor, falls das entsprechende Regionalgesetz Vorzugsstimmen zulässt.

Ob der lokale Gesetzgeber wirklich bereit ist, stärkere Quotenregelungen einzuführen, lässt sich aus heutiger Sicht nicht abschätzen. Klar ist jedoch, dass es für eine wirkliche Gleichstellung der Geschlechter im Bereich der lokalen Politik auch andere begleitende Maßnahmen, etwa solche zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Privatleben, sowie einen Wandel in der politischen Kultur braucht.

Anmerkungen

- 1 Laut Resch (2016, 146) waren es 437, dabei sind offenbar die außerordentlichen Wahlen in Natzschaß und St. Ulrich, die im November 2015 stattgefunden haben, mitberücksichtigt.
- 2 Eine erneute Wahl ist erst nach einer Sperrfrist von mindestens 30 Monaten nach Ablauf von drei aufeinander folgenden Amtsperioden möglich (Dekret des Präsidenten der Region vom 1. Februar 2005, Nr. 1/L, Artikel 6, Absatz 4 und Artikel 8).
- 3 Erscheint voraussichtlich 2021.
- 4 Schließt man jene Listen aus, in denen alle Kandidierenden auch für das Bürgermeisteramt zur Verfügung standen, so erhöht sich der Frauenanteil unter den erfolgreichen Kandidierenden dieser Art allerdings erheblich, nämlich auf 34 Prozent. Auch die Erfolgsquote der Männer steigt in diesem Fall auf 56 Prozent.
- 5 Einen interessanten Ausreißer bildet hier Fratelli d'Italia, vielleicht auch als Folge der weiblichen Führungsfigur auf staatlicher Ebene, Giorgia Meloni.
- 6 Für das Jahr 2020 fehlen die Daten zu den Gemeinden Glurns, Meran und Nals. Dort konnten, wie beschrieben, keine ordentlichen Gemeindeverwaltungen gebildet werden.
- 7 Die Daten entstammen einer Eigenerhebung des Landesbeirats für Chancengleichheit, von dem sie freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurden.

Literaturverzeichnis

- Aschbacher, Alexandra (2020a), Einfluss nehmen auf die Zukunft, in: ff – Das Südtiroler Wochenmagazin/03, 16.01.2020, www.ff-bz.com/leitartikel/2020-03/einfluss-nehmen-aufzukunft.html (15.12.2020)
- Aschbacher, Alexandra (2020b), Zögert nicht!, in: ff – Das Südtiroler Wochenmagazin/05, 30.01.2020, www.ff-bz.com/politik-wirtschaft/politik/2020-05/zoegert-nicht.html (06.02.2020)
- Atz, Hermann/Bernhart, Josef/Promberger, Kurt (2019), Wie weiblich ist die Gemeindepolitik. Der mühevollen Weg der Frauen ins Rathaus, Bozen: Athesia
- Atz, Hermann/Bernhart, Josef/Promberger, Kurt (2021), Geschlechterspezifisches Wahlverhalten in Südtirol. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage (Arbeitstitel), Bozen: Athesia (unveröffentlicht)
- Autonome Provinz Bozen – Südtirol (2020), Weiblicher Wind für die Gemeindestuben, 08.09.2020, www.provincia.bz.it/chancengleichheit/archiv-top-aktuell.asp?news_action=4&news_article_id=643141 (24.09.2020)
- Die Neue Südtiroler Tageszeitung (2020), Solidarisch mit Madeleine, in: Die Neue Südtiroler Tageszeitung, 22.10.2020, 12
- Pitkin, Hanna (1967), The Concept of Representation, Berkeley: University of California Press

- Rai (2020a), Eine Partei sucht ihr Personal, in: RaiNews, 03.01.2020, www.rainews.it/tgr/tagesschau/articoli/2020/01/tag-SVP-Gemeinderatswahlen-Lega-Suedtirol-Achammer-Kompatscher-03b2c619-6448-49b8-8be5-94c9ba04eb1f.html (15.12.2020)
- Rai (2020b), Das sind die SVP-Vorwahlen-Gewinner, in: RaiNews, 17.02.2020, www.rainews.it/tgr/tagesschau/articoli/2020/02/tag-Das-sind-die-Gewinner-der-SVP-Vorwahlen-9204fb47-4ecc-4b0b-9496-73dabb04bf55.html (17.02.2020)
- Resch, Klaudia (2016), Frauen in der institutionellen Gemeindepolitik in Südtirol. Die Gemeinderatswahlen 2015 in Südtirol, in: *Politika 16. Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuer de pultica*, Bozen: Edition Raetia, 145–158
- Stol.it (2020a), Gemeinderatswahlen 2020. Hier haben die Frauen das Sagen, in: Stol.it, 24.09.2020, www.stol.it/artikel/politik/hier-haben-die-frauen-das-sagen (24.09.2020)
- Stol.it (2020b), Gemeinderatswahlen 2020. Ernüchterndes Wahlergebnis: Mehr Frauen gefragt, in: Stol.it, 28.09.2020, www.stol.it/artikel/politik/ernuechterndes-wahlergebnis-mehr-frauen-gefragt (29.09.2020)

Verena Wisthaler/Sophia Schönthaler/Giorgia Zogu

Migrant/-innen als Kandidat/-innen bei den Südtiroler Gemeinderatswahlen 2020: Zwischen Repräsentation und Parteistrategie

South Tyrol and the representation of people with a migration background in the municipal elections 2020.

Abstract The article analyses the political representation and experiences of people with immigration background running for municipal elections 2020 in South Tyrol. The article shows first, that compared to 2016, in 2020 there has been an increase of foreign-born people on all lists, as well as an increase of foreign-born people elected to office. Civic lists attract more candidates with migration backgrounds and most foreign-born candidates are on the lists in urban areas. Most candidates and elected persons have been born in the German-speaking neighbouring countries Germany, Austria and Switzerland. However, there has also been an increase of candidates from Albania, Romania and Pakistan.

Second, the article shows that candidates with a migration background enter politics primarily to serve the marginalized in society as well as to give migrants and migration-related topics a voice. But the candidates with migration backgrounds are also aware of party-political interests to attract votes and mobilize a new electorate through a more diverse list of candidates. Hence, the article points to the fact that descriptive representation of people with migration background, a population that has been increasing since 2016, is by no means at the same level as substantive representation, which was still very much at the margins in 2020 in South Tyrol.

1. Einleitung

Wählen und sich zur Wahl stellen bedeutet Einfluss nehmen auf die Politikgestaltung, an Entscheidungsprozessen teilnehmen, mitbestimmen. Gleichzeitig bedeutet dies auch Verantwortung übernehmen für die Gesellschaft. Migrant/-innen und Personen mit Migrationshintergrund werden vielfach als passive Empfänger/-innen von politischen Entscheidungen dargestellt (Zapata-Barrero et al. 2013). Obwohl diese These bisher nicht wissenschaftlich untermauert wurde, hält sie sich im öffentlichen Diskurs allemal hartnäckig. Auch die Ausübung sowohl des passiven als auch des aktiven Wahlrechts von Personen mit Migrationshintergrund ist geringer als von Personen ohne Migrationshintergrund. Dies hat zur Folge, dass Personen mit Migrationshintergrund in den legislativen und exekutiven Institutionen auf allen Regierungsebenen unterrepräsentiert sind (Bloemraad/Schönwälder 2013), was wiederum die demokratische Legitimität in Frage stellt (Zapata-Barrero/Gropas 2012). Zudem wird der Grad an politischer Teilhabe von Personen mit Migrationshintergrund als entscheidender Indikator für die grundsätzliche Inklusionsfähigkeit einer Gesellschaft betrachtet (Alba/Foner 2015).

Italien und auch Südtirol sind hier keine Ausnahme. Khalid Chaoki und Cécile Kyenge zogen 2013 in das italienische Parlament ein, stellten sich 2018 allerdings nicht mehr der Wahl und blieben somit die einzigen Parlamentarier/-innen mit Migrationshintergrund bisher. Südtirol hatte zwar mehrfach Abgeordnete mit einem Elternteil aus Deutschland oder Österreich, doch Personen, sowie deren Nachfahren, die aus einem anderen, eventuell sogar aus einem Drittstaat nach Südtirol gezogen sind, waren bisher auch nicht im Südtiroler Landtag vertreten. Leicht anders verhält es sich mit der Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund auf lokaler Ebene.

Obwohl noch sehr wenig erforscht und in Anbetracht einer durchaus dürftigen Datenlage auf europäischer Ebene, kann festgestellt werden, dass Personen mit Migrationshintergrund erfolgreich in Stadt- und Gemeinderäte eingezogen sind (Pilati/Morales 2019) und sich generell auch sehr aktiv in das soziale und politische Leben einbringen, etwa durch Vereinigungen, aber auch durch alternative Formen der Teilhabe wie Arbeit in Beiräten, in Parteien, durch Petitionen oder Demonstrationen. Die Teilhabe von Personen mit Migrationshintergrund hängt dabei neben den allgemeingültigen individuellen Faktoren wie dem sozio-demographischen und ökonomischen Hintergrund, dem Alter und Geschlecht, sowie dem Bildungsstand und der Position auf dem Arbeitsmarkt (de Rooij 2012) vor allem von den Sprachkenntnissen, sowie der Dauer, die eine Person bereits in dem Land gelebt hat, und dem Zu-

gang zur Staatsbürgerschaft ab (Bloemraad/Schönwälder 2013). Auch ob Personen mit Migrationshintergrund „sichtbar“ sind, also deren Abstammung äußerlich erkennbar ist, beeinflusst die Möglichkeiten, aber auch die eigene Motivation zur Teilnahme am politischen Leben und die Aufstellung auf Parteilisten maßgeblich (English 2018). Black und Hicks (2006) betonen zudem, dass die Ursache für die Unterrepräsentation sichtbarer Minderheiten in den noch nicht abgeschlossenen politischen Anpassungs- und Übergangsphasen liegt. Die zugrundeliegende Annahme ist, dass Personen aus sichtbaren Minderheiten erst nach einiger Zeit die Ressourcen und das Interesse entwickeln werden, die erforderlich sind, um politische Chancen zu verfolgen. Grundsätzlich haben Kandidat/-innen mit Migrationshintergrund aufgrund mangelnder Unterstützung und Ressourcen größere Schwierigkeiten, in die Politik einzutreten (Soininen 2011; Black/Hicks 2006). Daneben wirken sich institutionelle Faktoren wie das Wahlsystem sowie geographische Gegebenheiten wie der urbane oder ländliche Raum, sowie die geographische Konzentration von Personen mit Migrationshintergrund auf einem bestimmten Gebiet (Geese/Schacht 2019) auf die Teilnahme am politischen Leben einerseits und die Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund in den legislativen Organen andererseits aus.

Der vorliegende Artikel untersucht die Teilnahme von Personen mit Migrationshintergrund an den Gemeinderatswahlen 2020 in Südtirol. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der passiven Ausübung des Wahlrechtes. Wir fragen: Stellen sich Personen mit Migrationshintergrund in den Südtiroler Gemeinden zur Wahl? Welche Unterschiede zwischen Gemeinden und Parteien lassen sich feststellen? Und was motiviert und hindert Personen mit Migrationshintergrund, sich zur Wahl zu stellen?

Da internationale Migration auch in Südtirol kein Randphänomen mehr darstellt und zudem seit mittlerweile 30 Jahren stetig zunimmt, nehmen wir an, dass somit auch die Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund in der lokalen Politik, und insbesondere in Gemeinden mit einem höheren Anteil an ausländischen Bürger/-innen, zunehmen sollte. Dieser Frage wird, nach der Darlegung der methodischen Vorgehensweise, im ersten Teil des Beitrages nachgegangen. Wir vergleichen die Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund bei den Gemeinderatswahlen 2016 und 2020 und geben dann einen Überblick über die Kandidat/-innen in den verschiedenen Gemeinden und auf den unterschiedlichen Parteilisten, sowie deren Herkunftsländer. Es bestätigt sich, dass sich eine geographische Konzentration von Migrant/-innen auch in einer größeren Anzahl an Kandidat/-innen auf den Listen und in den Räten niederschlägt. Dies betrifft die Südtiroler Städte und insbesondere Bozen, sowie Gemeinden mit einem Anteil an ausländischen Bürger/-innen von mehr als zehn Prozent, wie Franzensfeste, Salurn oder auch

Waidbruck. Im zweiten Teil des Beitrages gehen wir auf die individuellen Faktoren ein, die das Zur-Wahl-stellen unter den Kandidat/-innen in Südtirol motiviert oder behindert. Bird (2011) argumentiert, dass Menschen mit Migrationshintergrund mehr Vertrauen in Regierungen, politische Vertreter/-innen und Gesetzgebung haben, wenn sie von Politiker/-innen mit demselben Hintergrund vertreten werden. Dies zeigt sich auch in unserem Beitrag, jedoch aus der Perspektive der Kandidat/-innen: Der Wille, den eigenen „Landsleuten“ oder den „Schwächeren“ in der Gesellschaft, eine Stimme zu geben, war auch die primäre Motivation, sich auf einer Liste aufstellen zu lassen. Zudem zeigt sich, dass Kandidat/-innen mit Migrationshintergrund auch aus parteistrategischen Gründen auf den Listen vertreten sind.

In einem abschließenden Teil reflektieren wir über die Präsenz von Personen mit Migrationshintergrund und somit auch deren spezifische Anliegen, denn zunehmende Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund führt nicht zwingend zu einer Zunahme an migrations-relevanten Themen in den Südtiroler Gemeindestuben.

2. Methodik und Daten

Mittels einer Analyse der einzelnen Listen auf Gemeindeebene wurden die Kandidat/-innen mit einem Herkunftsland außerhalb Italiens ermittelt. Die Informationen zu den Kandidat/-innen, zu den Listen und Gemeinden wurden dabei der eigens für die Gemeinderatswahlen eingestellten Webseite der Autonomen Region Trentino-Südtirol entnommen und aufgearbeitet (Autonome Region Trentino-Südtirol 2020). Die Ergebnisse wurden in vier Graphiken beziehungsweise Tabellen aufgearbeitet und nach Herkunftsländern, der im Ausland geborenen Kandidat/-innen, nach Gemeinden mit Kandidat/-innen mit Migrationshintergrund, nach einzelnen Parteien und Listen, welche Kandidat/-innen mit einem Geburtsland außerhalb Italiens aufgenommen haben, sowie nach effektiv gewählten Personen mit Migrationshintergrund aufgeteilt. In die Analyse miteinbezogen wurden dabei alle Kandidat/-innen, welche im Ausland geboren wurden und somit auch jene, die bereits kurz nach der Geburt nach Italien gekommen sind.

Zudem wurden in den Monaten Oktober und November 2020 zehn Interviews mit verschiedenen in Südtirol lebenden Personen mit Migrationshintergrund durchgeführt, die sich als Kandidat/-innen für die Gemeinderatswahl 2020 auf unterschiedlichen Listen aufstellen ließen und eventuell auch gewählt wurden.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die durchgeführten Interviews. Die befragten Personen repräsentieren verschiedene Kontinente und Nationen, nämlich Albanien,

Deutschland, Großbritannien, Irak, Marokko und Peru. Die beteiligten politischen Parteien sind die Grünen, die Demokratische Partei (PD), der Movimento 5 Stelle, die Lega, Fratelli d'Italia, das Team K und die Bürgerliste von Gennaccaro.

Tab. 1: Ausgewählte Interviewpartner/-innen

Partei	Herkunftsland der interviewten Personen
Team K	Großbritannien, Peru
Die Grünen	Albanien, Deutschland
Partito Democratico	Albanien, Marokko
Fratelli d'Italia	Albanien
Lega	Irak
Bürgerlisten	Marokko, Deutschland

Als Interviewpartner/-innen wurden primär Personen aus dem nicht deutschsprachigen Ausland ausgewählt. Dabei wurde nach dem Schneeballprinzip vorgegangen und alle Kandidat/-innen angeschrieben und jene interviewt, die sich freiwillig dazu bereit erklärten. Aufgrund der mangelnden Rückmeldung wurden schlussendlich auch Personen aus Deutschland ausgewählt. Es war nicht möglich, Kandidat/-innen, die für die SVP kandidierten, für ein Interview zu gewinnen.

Die ausgewählten Kandidat/-innen wurden anhand von halbstrukturierten Interviews zu ihrer aktiven politischen Partizipation in den verschiedenen Parteien in Südtirol befragt. Die gewählte Form des halbstrukturierten Interviews erleichtert wechselseitige Gespräche, da sie eine weniger formelle Atmosphäre schafft, in der sich der/die Befragte wohler fühlt (Bernard 1988; Cohen et al. 2000; Scholl 2018). Aufgrund der Eigenschaften dieser Form des Interviews wurde von den Teilnehmer/-innen erwartet, dass sie frei über ihre Erfahrungen in der Politik sprechen können.

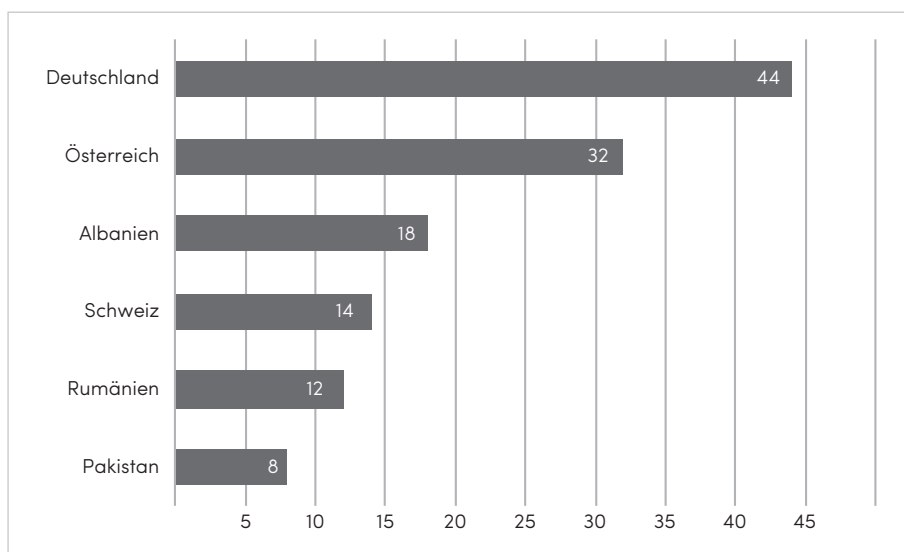
Die geführten Interviews dienten dazu, einen Einblick in die Erfahrungen von politisch aktiven Personen mit Migrationshintergrund innerhalb der politischen Landschaft Südtirols zu bekommen. Anschließend wurden die wichtigsten Gründe für den Wunsch zur aktiven politischen Teilnahme, etwaige Hürden und Erfahrungen der Kandidat/-innen zu Themen geclustert und herausgearbeitet. Die Ergebnisse der Interviews fließen in anonymisierter Form in diesen Beitrag ein.

3. Ein Überblick über Parteien, Listen, Gemeinden und den Wahlausgang

Im September 2020 wurde in insgesamt 113 Südtiroler Gemeinden ein neuer Gemeinderat gewählt. Dabei haben sich 4.403 Kandidat/-innen (3.028 Männer und 1.375 Frauen) auf insgesamt 323 Listen der Wahl gestellt (Autonome Provinz Südtirol 2020). 200 und somit nur vier Prozent der Kandidat/-innen haben dabei ein anderes Geburtsland als Italien. Im Vergleich dazu gab es 2016 nur insgesamt 130 Personen und somit fast 35 Prozent weniger Kandidat/-innen mit einem Geburtsland außerhalb Italiens.

Kandidat/-innen aus 43 Herkunftsländern stellten sich 2020 zur Wahl: 107 Personen (über 50 Prozent) kommen aus einem anderen EU-Land, gefolgt von 93 Personen aus einem Nicht-EU Land. Im Vergleich zu 2016 haben sich 2020 mehr Kandidat/-innen aus Nicht-EU Ländern der Wahl gestellt: 2016 waren 89 Kandidat/-innen (68 Prozent) aus einem anderen EU-Land, während nur knappe 32 Prozent und somit 41 Personen aus einem Nicht-EU Land kamen. Die folgende Graphik stellt die drei häufigsten EU beziehungsweise Nicht-EU Geburtsländer der Kandidat/-innen dar.

Abb. 1: Top Geburtsländer der Kandidat/-innen mit Migrationshintergrund bei den Gemeinderatswahlen 2020



Quelle: Autonome Region Trentino Südtirol 2020, eigene Ausarbeitung

Die Graphik zeigt, dass insgesamt 32 Personen in Österreich und 44 in Deutschland geboren sind. Somit kommen alleine 38 Prozent der Kandidat/-innen mit einem Geburtsland außerhalb Italiens aus den besagten zwei Ländern. Der Großteil der in einem Nicht-EU Land geborenen Personen wurde in Albanien und der Schweiz geboren und kommt somit aus einem anderen europäischen Nicht-EU Staat. Im Vergleich zu den offiziellen Zahlen des Landesinstituts für Statistik (ASTAT 2020) zeigt sich, dass in der ausländischen Gesamtbevölkerung Albanien mit 6.103 Personen den ersten Platz einnimmt, aber nur die dritte Stelle der Herkunftsländer bei den Gemeinderatswahlen 2020 besetzt. Auf Albanien folgen in der offiziellen Statistik Deutschland mit fast 4.500 Personen, Pakistan sowie Marokko mit rund 3.800 beziehungsweise 3.650 Personen. Zusammen stellen diese vier Gemeinschaften mehr als ein Drittel aller Einwohner/-innen ausländischer Nationalität, was sich allerdings nur bedingt auf die Listen bei den Gemeinderatswahlen niederschlägt.

Im Hinblick auf die Gemeinden mit im Ausland geborenen Kandidat/-innen auf den Listen zeigen sich Unterschiede zu 2016. Denn waren es 2016 noch 44 Gemeinden und somit knapp unter 40 Prozent der insgesamt 109 Gemeinden, die damals wählten (Wisthaler 2016), stieg die Anzahl bei den Gemeinderatswahlen 2020: In 57 und somit in über 50 Prozent der Gemeinden standen Personen auf den Wahllisten, welche nicht in Italien geboren wurden. Im Vergleich zu 2016 hatten somit zusätzliche 13 Gemeinden (rund zehn Prozent) im Ausland geborene Kandidat/-innen auf den Listen.

Tab. 2: Gemeinden und Kandidat/-innen mit Geburtsland außerhalb Italiens auf der Liste

Gemeinde	Personen mit Geburtsland in EU (außerhalb Italien)	Personen mit Geburtsland außerhalb EU	Insgesamt
Ahrntal	1		1
Aldein	1		1
Algund	1	2	3
Altrei	1		1
Andrian	2		2
Auer	2	4	6
Bozen	9	29	38
Branzoll	2	2	4
Brenner	3	1	4
Brixen	7	9	16
Bruneck	5	5	10
Corvara	1		1

Gemeinde	Personen mit Geburtsland in EU (außerhalb Italien)	Personen mit Geburtsland außerhalb EU	Insgesamt
Enneberg	1		1
Eppan	1	1	2
Feldthurns	1		1
Gais	1		1
Gargazon		1	1
Glurns		1	1
Innichen	1		1
Jenesien	1		1
Kaltern	3	1	4
Kastelruth	1		1
Kiens	1		1
Kurting	1		1
Laas	1	1	2
Lajen	2		2
Leifers	4	11	15
Magreid	1		1
Meran	10	8	18
Naturns	1	1	2
Natz-Schabs	2	1	3
Neumarkt	4	1	5
Olang	1		1
Niederdorf	2		2
Pfatten	1	2	3
Pfitsch	1		1
Prad	4		4
Prags	1	1	2
Rodeneck	1		1
Salurn	1	1	2
Sand in Taufers	2		2
Schlanders	3	1	4
Schnals	1		1
Sexten	2		2
St. Christina in Gröden		2	2
St. Leonard in Passeier		1	1
St. Martin in Thurn	1		1
St. Ulrich	1	2	3

Gemeinde	Personen mit Geburtsland in EU (außerhalb Italien)	Personen mit Geburtsland außerhalb EU	Insgesamt
Sterzing	5		5
Taufers im Münstertal	1		1
Terlan	2	1	3
Tirol	1		1
Toblach	1	1	2
Tscherms	1		1
Ulten	1		1
Welschnofen	1		1
Volkenstein		2	2
	107	93	200

Quelle: Autonome Region Trentino Südtirol 2020, eigene Ausarbeitung

Mehr als 60 Prozent der ausländischen Wohnbevölkerung lebt in den Ballungszentren (ASTAT 2020). Dieser Aspekt spiegelt sich auch in den Zahlen der im Ausland geborenen Personen auf den Listen der Gemeinderatswahl wider. Allein in den Städten Bozen, Brixen, Bruneck, Leifers und Meran waren von den 200 Kandidat/-innen 97 aufgestellt. Somit standen fast 50 Prozent der im Ausland geborenen Kandidat/-innen auf den Listen im städtischen Raum. In den Städten Bozen und Meran gab es dabei zahlenmäßig die größte Anzahl an Personen mit einem Geburtsland außerhalb Italiens. Dies deckt sich auch mit den Wahlen 2016 (Wisthaler 2016) und bestätigt, dass sich geographische Konzentration von Personen mit Migrationshintergrund, beziehungsweise ein erhöhter Anteil an ausländischen Bürger/-innen, auch in vermehrter Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund übersetzt. Des Weiteren kommen in nur neun (15 Prozent) von 57 Gemeinden die Mehrheit der ausländischen Kandidat/-innen aus einem Nicht-EU Land. In acht Gemeinden (15 Prozent) kommen gleich viele Kandidat/-innen aus einem EU- beziehungsweise aus einem Nicht-EU Land. In 40 Gemeinden (70 Prozent) kommt der Großteil der Personen aus einem EU-Land.

Die Partei mit den meisten im Ausland geborenen Personen auf der Liste war dabei die Südtiroler Volkspartei, die insgesamt 44 Personen und somit über 20 Prozent der im Ausland geborenen Kandidat/-innen auf ihren Listen hatte. Sie ist dabei auch die Partei, die in den meisten Gemeinden im Ausland geborene Personen aufstellte. Von den 57 Gemeinden mit Kandidat/-innen, die im Ausland geboren wurden, stellte die SVP in 32 und daher in über 56 Prozent der Gemeinden mindestens eine Person mit einem Geburtsland außerhalb Italiens. Von den 43 Personen auf der

Liste sind 80 Prozent in einem anderen EU-Land und 20 Prozent in einem Nicht-EU Land geboren. Über 60 Prozent der Personen sind dabei in Österreich (insgesamt 13), und in Deutschland (insgesamt 15) geboren. Die Partei, welche am zweitmeisten Personen mit einem anderen Geburtsort als Italien auf der Liste hatte, war der Partito Democratico (PD). Der PD war insgesamt in nur sechs Gemeinden mit einer Liste vertreten und dies vor allem in den Ballungszentren. In vier dieser sechs Gemeinden hatte der PD insgesamt 16 ausländische Kandidat/-innen auf der Liste. Elf Personen (68 Prozent) sind außerhalb der EU geboren, fünf in einem anderen EU-Land. Somit hat der PD im Verhältnis zu den anderen Parteien die größte Anzahl an Kandidat/-innen, welche außerhalb der EU geboren wurden.

In 37 der 57 Gemeinden (fast 65 Prozent) stellen Bürgerlisten, Dorflisten oder Freie Listen¹ mindestens einen/-e ausländischen/-e Kandidat/-in. Mit deren Unterstützung kandidierten dabei 90 Kandidat/-innen, die nicht in Italien geboren wurden (45 Prozent). Von diesen wurden 47 (über 50 Prozent) in einem Nicht-EU Land geboren. Des Weiteren zeigt sich, dass darunter zwölf in Albanien geboren sind und sich Personen mit dem besagten Geburtsland zu einem großen Teil auf den Bürgerlisten aufstellen ließen. Somit stellt sich heraus, dass Bürgerlisten, im direkten Vergleich mit den Parteien, mehr Kandidat/-innen auf ihren Listen haben, welche außerhalb der EU geboren sind.

Tab. 3: Überblick zu Parteien und Bürgerlisten mit im Ausland geborenen Kandidat/-innen

Partei/Liste	Kandidaten/-innen in einem EU-Land geboren (nicht Italien)	Kandidaten/-innen in einem Nicht-EU-Land geboren	Im Ausland geborene Kandidaten/-innen insgesamt
Südtiroler Volkspartei	34	10	44
Grüne-Verdi-Vërc	4	6	10
Partito Democratico	5	11	16
Team K	5	3	8
Lega	6	5	11
Fratelli d'Italia	3	4	7
Movimento 5 Stelle	2	4	6
Südtiroler-Freiheit	3	0	3
Italia Viva	0	3	3
PSI Volt	1	0	1
Forza Italia	1	0	1
Bürgerlisten	43	47	90

Quelle: Autonome Region Trentino Südtirol 2020, eigene Ausarbeitung

Von den 200 Kandidat/-innen, die sich zur Wahl stellten, wurden 34 effektiv in den Gemeinderat gewählt. Die Mehrheit, mit jeweils elf Kandidat/-innen, stammt aus Österreich und Deutschland. Ebenfalls wurde jeweils ein/-e Kandidat/-in aus Rumänien und Großbritannien², sowie zwei aus Tschechien gewählt. Sieben der gewählten Personen (20 Prozent) kommen aus einem Nicht-EU Land: Fünf davon kommen aus einem europäischen Nicht-EU Land (Albanien, Schweiz, Großbritannien und Nord-Mazedonien), während zwei in Asien und Afrika geboren wurden. Das bedeutet, dass nur etwa fünf Prozent der Gewählten aus einem Land außerhalb Europas kommen. Von den 57 Gemeinden mit im Ausland geborenen Personen auf der Liste wurde in 44 Prozent (25 Gemeinden) auch effektiv mindestens eine Person in den Gemeinderat gewählt. Im Vergleich zu den Wahlen von 2016 zeigt sich ein Anstieg um fast die Hälfte, da vor vier Jahren nur 18 Personen effektiv in den Gemeinderat gewählt wurden (Wisthaler 2016). Die effektiv Gewählten mit einem Geburtsland außerhalb der EU wurden dabei in Bozen, Neumarkt, Laas, Algund und Gargazon in den Gemeinderat gewählt. Zusätzlich sind zwei der Gewählten in Bozen und Neumarkt in einem Land außerhalb Europas geboren. Hinsichtlich des Genders der effektiv Gewählten zeigt sich, dass 22 der Kandidat/-innen (67 Prozent) Männer sind. Daraus schließt sich, dass etwa 33 Prozent, und somit nur elf der Gewählten Kandidat/-innen, Frauen sind. Es zeigt sich eine deutliche Unterrepräsentation von Frauen mit Migrationshintergrund.

Die Tabelle verdeutlicht zudem, dass am meisten Kandidat/-innen (14 Personen) in einer Bürgerliste aufgestellt waren; das entspricht 41 Prozent der Gesamtheit der Personen mit einem Geburtsland außerhalb Italiens. Weitere zwölf Gewählte (35 Prozent) waren für die SVP aufgestellt. Die übrigen 24 Prozent verteilen sich wie folgt: Zwei Personen für die Fratelli d'Italia und jeweils eine Person für den Movimento 5 Stelle, für die Lega, für die Grünen und für die Südtiroler Freiheit. Es spiegelt sich somit wieder, dass Bürgerlisten sowohl am meisten Kandidat/-innen auf ihren Listen als dann auch effektiv im Gemeinderat verbuchen konnten, während die SVP die Partei mit den meisten Kandidat/-innen im Gemeinderat ist.

Tab. 4: Gewählte Personen mit Migrationshintergrund in den Südtiroler Gemeinden

Gemeinde	Geburtsland innerhalb EU und Partei/Liste	Geburtsland außerhalb EU und Partei/Liste
Ahrntal	Österreich (SVP)	
Aldein	Belgien (Bürgerliste)	
Algund		Schweiz (Bürgerliste)
Altrei	Tschechien (SVP)	

Gemeinde	Geburtsland innerhalb EU und Partei/Liste	Geburtsland außerhalb EU und Partei/Liste
Bozen	Deutschland (Bürgerliste)	Albanien (Fratelli d'Italia) Marroko (Bürgerliste) Nord Mazedonien (Lega)
Branzoll	Deutschland (SVP)	
Brenner	Österreich (SVP) Österreich (Bürgerliste) Großbritannien (Fratelli d'Italia)	
Bruneck	Österreich (SVP) Deutschland (M5S)	
Corvara	Deutschland (SVP)	
Gais	Deutschland (Bürgerliste)	
Garagazon		Schweiz (Bürgerliste)
Kaltern	Deutschland (Bürgerliste)	
Laas	Deutschland (SVP)	Schweiz (SVP)
Leifers	Belgien (Bürgerliste)	
Neumarkt		Indien (Grüne/Verdi/Verc)
Olang	Österreich (SVP)	
Pfatten	Tschechien (Bürgerliste)	
Prad	Deutschland (Bürgerliste) Rumänien (SVP)	
Rodeneck	Deutschland (Bürgerliste)	
Schlanders	Österreich (SVP)	
Sexten	Österreich (SVP)	
St. Martin in Thurn	Österreich (Bürgerliste)	
Sterzing	Österreich (SVP) Österreich (Bürgerliste)	
Tirol	Deutschland (SVP)	
Ulten	Österreich (SVP)	

Quelle: Autonome Region Trentino Südtirol 2020, eigene Ausarbeitung

Zusammenfassend zeigt sich, dass bei den Gemeinderatswahlen 2020 mehr Personen mit Migrationshintergrund auf den Listen zu finden sind als 2016. Zudem gibt es einen Anstieg an gewählten Personen mit Migrationshintergrund. Der Großteil der Kandidat/-innen sowie die meiste Diversität hinsichtlich der Herkunftsländer findet sich dabei in den Ballungszentren. Vor allem in Bozen gibt es die höchste Zahl an Personen mit einem Geburtsland außerhalb der EU. Grundsätzlich zeigt sich aber, dass sich hauptsächlich Personen aus einem Geburtsland innerhalb der EU, vor allem aus Deutschland und Österreich, der Wahl stellten und auch eher den Ein-

zug in den Gemeinderat schaffen. Somit kann abschließend gesagt werden, dass sich die offiziellen Zahlen der ausländischen Wohnbevölkerung nur bedingt in den Gemeinderatswahlen widerspiegeln und die Repräsentation, vor allem von Frauen mit Migrationshintergrund auf einem niedrigen Niveau bleibt.

4. Gründe und Motivationen für eine Kandidatur von Personen mit Migrationshintergrund bei den Gemeinderatswahlen 2020

Auf der Basis der zehn Interviews zeigen wir in diesem Teil einige der Beweggründe für die aktive politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund an den Südtiroler Gemeinderatswahlen 2020 auf. Erfahrungen mit politischem Engagement, sei es eine aktive politische Karriere im Heimatland, als auch ein aktives Engagement in Integrationsbeiräten oder Vereinigungen, sowie der Wunsch, ein Bezugspunkt für Migrant/-innen allgemein zu sein, waren dabei die zentralen Gründe, die die Kandidat/-innen bewogen haben, sich auf den Listen aufstellen zu lassen. Tabelle 5 fasst die vorherrschenden Gründe zusammen. Im Folgenden gehen wir näher auf einzelne Punkte ein.

Tab. 5: Gründe, sich aktiv in die Politik einbringen zu wollen

Gründe für die Inanspruchnahme des passiven Wahlrechts
Politisches Engagement im Heimatland
Vorangegangene Integrationsarbeit oder andere Freiwilligentätigkeit in Südtirol
Einsatz für schwächere Gesellschaftsgruppen
„Stimmenmagnete“ für Parteien

4.1 Teilnahme aufgrund vorhergehenden Engagements im Heimatland oder in Südtirol

Drei der interviewte Kandidat/-innen gaben an, bereits im eigenen Herkunftsland politisch aktiv gewesen zu sein, sodass der Wunsch, sich auch in Südtirol einzubringen, der Hauptgrund für eine Kandidatur war.

„Ich habe mich in der Labour Party in England engagiert und bin letztes Jahr sogar zurückgegangen, um Wahlkampf zu machen. Es war das erste

Mal, dass ich dort Wahlkampf gemacht habe und ich habe es wirklich genossen, es gibt mir eine Menge Energie. Deshalb habe ich es auch hier versucht.“ – Interviewter 10 (aus dem Italienischen übersetzt).

Ähnliche, wenn auch negative Erfahrungen mit politischer Partizipation, die eine Inanspruchnahme des passiven Wahlrechtes in Südtirol zur Folge hatten, gaben Personen aus Albanien an: Bereits während ihres Studiums hatten Interviewte/-r 1 und 2, die aus Albanien stammen, an Protesten gegen die Regierung teilgenommen und waren auch aufgrund von zu erwartenden Konsequenzen geflohen.

„Vor meiner Abreise hatte ich an einem Hungerstreik gegen das Regime teilgenommen. 400 Studenten, die die Entfernung des Namens des Universitätsdiktators forderten, wurden festgenommen.“ – Interviewter 1 (aus dem Italienischen übersetzt).

„Ich kam nach den letzten Demonstrationen nach Italien, weil ich einer der jungen Leute war, die die Revolution suchten.“ – Interviewte 2 (aus dem Italienischen übersetzt).

Diese negativen Erfahrungen mit fehlender Meinungsvielfalt, aber auch mit der Verfolgung von Minderheiten waren der Auslöser, sich auch in Südtirol aktiv in die Gemeindepolitik einzubringen.

„Ich wusste, dass ich in ein Gebiet gehen würde, in dem es eine ethnische Minderheit gab, die beachtet wurde. Da ich aus dem Balkan komme, wo Minderheiten misshandelt werden, hat Südtirol auf mich inspirierend gewirkt“ – Interviewter 1 (aus dem Italienischen übersetzt).

Einige der Interviewten sind in die Politik eingetreten, weil sie sich in der Vergangenheit bereits für Migrant/-innen in Italien engagiert hatten, zum Beispiel durch das Lehren der italienischen Sprache oder durch Hilfestellung bei der Bearbeitung von offiziellen Dokumenten und der Bürokratie im Allgemeinen. Ein formeller Eintritt in die Politik war somit ein nächster Schritt, um dieses private und persönliche Engagement für Andere weiter auszubauen.

„Menschen zu helfen, diese Schwierigkeiten zu überwinden, war meine Motivation dafür [in die Politik einzutreten]. Am Anfang entschied ich

mich, Mediator zu werden. Aber es ist etwas eingeschränkt, weil ich damit nur einer bestimmten Anzahl an Menschen helfen konnte. Ich habe mich gefragt, wie ich etwas tun kann, damit mein Wunsch, anderen Menschen in diesem Sinne nützlich zu sein, einen größeren Einfluss haben kann.“ – Interviewter 5 (aus dem Italienischen übersetzt).

Es zeigt sich, dass die Kandidat/-innen mit Migrationshintergrund allerdings nicht nur für die eigenen Landsleute oder für Personen mit Migrationshintergrund Bezugspunkt sein möchten, sondern für alle marginalisierten Gruppen und Schwächeren in der Gesellschaft.

„Es muss jemanden geben, der diese Dynamik für diese Menschen interpretiert. Die Menschen, die hierherkamen, brauchen diese Person, die Beziehungen aufbaut und für ihre Ideen steht, weil viele kulturell weit entfernt sind“ – Interviewter 7 (aus dem Italienischen übersetzt).

„Was mich beunruhigt ist das Risiko, dass die Stadtrandviertel, in der die meisten Bürger leben, vergessen werden. Es ist richtig, die Stadt weiterzuentwickeln, aber ohne die Stadtteile zu vergessen, denen wir die richtige Aufmerksamkeit schenken müssen, um junge Menschen zu stärken.“ – Interviewter 7 (aus dem Italienischen übersetzt).

4.2 Persönliche Selbstverwirklichung und parteistrategische Gründe

Neben dem Willen, sich für Andere einzusetzen und marginalisierten Personen eine Stimme zu geben, waren auch der Wunsch nach persönlicher Selbstverwirklichung sowie parteipolitisches Kalkül ausschlaggebend für eine Kandidatur von Personen mit Migrationshintergrund. Persönliche Selbstverwirklichung als Grund, in die Politik einzusteigen, war, wie die meisten der Personen angaben, von eigenen Erfahrungen und vor allem vom eigenen Migrationshintergrund geprägt.

„Ein bisschen aus Interesse und ein bisschen, weil es oft diesen einen Freund gibt, der sagt, versuche es. Ein Freund, an den ich mich gerne erinnere, sagte zu mir: Hör zu, du solltest dich bewerben!“ – Interviewter 7 (aus dem Italienischen übersetzt).

„Ich habe auch versucht, eine Art Studie durchzuführen, also habe ich angefangen, das Versuchskaninchen in Bezug auf Politik zu spielen, weil es auch Gegenstand meiner Diplomarbeit war, in der ich versucht habe, mich mit der politischen Partizipation von Migranten auseinanderzusetzen“ – Interviewter 5 (aus dem Italienischen übersetzt).

So war der Wunsch zu zeigen, dass auch Personen mit Migrationshintergrund in der Südtiroler Gemeindepolitik Fuß fassen können, besonders stark, und war mitunter ausschlaggebend für eine Kandidatur: Eine Person formulierte dies als „Provokation“, denn in ihrer Gemeinde hatte es noch nie eine Person mit Migrationshintergrund gegeben, die sich einer rechten Partei angeschlossen hatte.

„Tatsächlich kritisierten alle meine Wahl, aber alles begann durch Zufall. Ich bin weder Rechts, noch Links, noch in der Mitte. Ich meine, ich kann mich nicht einmal politisch einordnen. Und so war es damals für mich eine Herausforderung, als Migrantin in eine rechte Partei einzutreten. Ich sagte ‚selbst wenn ich für die Lega kandidieren würde, würde ich die Wahl gewinnen!‘ Es war eine Provokation“ – Interviewte 3 (aus dem Italienischen übersetzt).

Neben dem Wunsch nach Provokation, der von der interviewten Person selbst ausging, und die somit aktiv auf die Partei zuing, sind es auch die Parteien selbst, die aus ideologischen Gründen auf jene Personen zuingen und sie zu einer Kandidatur bewogen, vielfach aber auch aus Gründen der Erschließung eines potentiellen neuen Wählerkreises, der von Personen mit Migrationshintergrund angesprochen würde.

„Ich hatte den Eindruck, dass ich ein bisschen nach vorne gestellt wurde, weil ich Ausländer bin und weil die Partei so sagen konnte ‚wir sind sehr offen‘“. – Interviewte 10 (aus dem Italienischen übersetzt).

„Ich glaube, dass sie daran interessiert sind, vielfältige Kandidat/-innen zu gewinnen. Wenn ich jeweils einen Vertreter habe, der die albanische Gemeinschaft, die marokkanische Gemeinschaft, die pakistanische Gemeinschaft, die rumänische Gemeinschaft oder die lateinamerikanische Gemeinschaft vertritt, dann habe ich Kandidat/-innen, die Stimmen anziehen, oder?“ – Interviewter 5 (aus dem Italienischen übersetzt)

Die meisten der interviewten Personen gaben an, sich durchaus von den anderen Kandidat/-innen auf den Listen wertgeschätzt und angenommen zu fühlen, und weder aufgrund ihres Migrationshintergrundes diskriminiert, noch in eine thematische Ecke gestellt zu werden.

„Ich war an Gender-Projekten beteiligt und wer mich anrief, war /-/-/, weil sie zu dieser Zeit Gemeinderätin war und mich kannte, weil ich dort Projekte vorstellte“ – Interviewte 2 (aus dem Italienischen übersetzt).

Dieselbe These wird durch Interviewte 3 unterstützt. Deren Rolle innerhalb der Partei war immer sehr aktiv und ihre Meinung jederzeit sehr gefragt. Sie hatte stets das Gefühl, dass ihre Ideen wichtig waren und, dass sie nicht nur ein „Stimmenmagnet“ für die Partei war.

„Sie lieben mich, sie respektieren mich sehr [innerhalb der Partei]. Diejenigen der Partei, die erfuhren, dass eine Irakerin als Kandidatin kandidiert hatte, kamen aus Verona, Rovereto, Trient und aus Bozen, um mich zu treffen“ – Interviewte 3 (aus dem Italienischen übersetzt).

Trotz der durchwegs positiven Einschätzung der eigenen Position innerhalb der Partei äußerten sich einige der interviewten Personen kritisch und wiesen darauf hin, dass die Partei/Liste sich wohl nur aus strategischen Gründen und, um einen Stimmenzuwachs zu erhalten, für Personen mit Migrationshintergrund interessieren.

„Ich habe damals nur als Stimmenmagnet gedient, niemand sagte zur mir, dass er mit mir gemeinsam über das Wahlprogramm sprechen wolle“ – Interviewter 5 (aus dem Italienischen übersetzt).

„Die moralistischen Linksparteien sind diejenigen, die vorgeben, Pro-Einwanderer zu sein, aber am Ende setzen sie Migrant/-innen auf die Liste, um mehr Stimmen zu erhalten. Sobald die Wahlen vorbei sind, vergessen sie diese Kandidat/-innen“ – Interviewter 1 (aus dem Italienischen übersetzt).

In dieser Hinsicht ist die Erfahrung von einem Kandidaten bei den Wahlen 2016 und 2020 interessant. Bei den Wahlen 2016 gelang es ihm, eine Position im Bezirksrat zu erlangen. 2020 hatte er sich dann dazu entschlossen, erneut zu kandidieren, aber mit einer anderen Partei.

„Ich weiß nicht, was mit meinen Stimmen passiert ist. Wenn jeder, der mir sagte, dass er für mich stimmen würde, wirklich so gewählt hätte, hätte ich fast 200/300 Stimmen gehabt“ – Interviewter 8 (aus dem Italienischen übersetzt).

Tatsächlich stimmten am Wahltag aber nur 59 Personen für ihn. Dies verdeutlicht, wie Parteien sich nicht vollständig auf die Idee verlassen können, dass ein/-e Kandidat/-in dank seiner bzw. ihrer Herkunft die Stimmen seiner Landsleute für die Partei gewinnen kann.

Zusammenfassend zeigt sich, dass sich Kandidat/-innen mit Migrationshintergrund aus den unterschiedlichsten Gründen für die Politik entscheiden. Neben dem Wunsch, den Schwächeren in der Gesellschaft, vor allem aber den eigenen Landsleuten und Personen mit Migrationshintergrund eine Stimme zu geben, sich für deren Belange einzusetzen und ihnen zu helfen, waren auch parteipolitisches Kalkül und der Wunsch, neue Wähler/-innen anzusprechen, ausschlaggebend für eine Kandidatur von Personen mit Migrationshintergrund. Dabei können interessante geschlechtsspezifische Unterschiede herausgearbeitet werden, die durchaus vertieft werden sollten: Frauen nennen den Einsatz für Gleichberechtigung, ob geschlechtsspezifisch oder allgemein, als oberste Motivation. An zweiter Stelle steht das Interesse an der Politik allgemein. Zwei der drei befragten Frauen gaben an, bereits in ihren jeweiligen Herkunftsländern (Albanien und Großbritannien) politisch sehr aktiv gewesen zu sein. Der letzte Grund für den Einstieg in die Politik für das weibliche Geschlecht ist, Menschen mit Migrationshintergrund eine Stimme zu geben. Männer hingegen geben als Hauptmotivation den Wunsch an, ein Bezugspunkt für Menschen in ihrer Gemeinschaft zu sein. Die zweite Motivation ist, vielen Menschen gleichzeitig helfen zu können. Diese Motivation geht Hand in Hand mit der ersten, nämlich Menschen mit Migrationshintergrund zu helfen. Als letzten Grund nannten Männer oft ihr Interesse an der Politik als Anstoß, Teil der politischen Welt zu werden.

5. Ausblick

Der vorliegende Beitrag widmet sich der politischen Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund in der Südtiroler Gemeindepolitik. Dabei wurden die Gemeinderatswahlen 2016 und 2020 miteinander verglichen, und gezeigt, dass es 2020 erstens eine deutliche Zunahme an Kandidat/-innen mit Migrationshintergrund auf den Listen gab (von 130 in 2016 auf 200 in 2020), und dies in deutlich mehr Ge-

meinden. Zweitens konnten 2020 auch mehr Kandidat/-innen mit Migrationshintergrund den Sprung in die Gemeindestuben schaffen, allerdings sind dies insgesamt erst 34 Kandidat/-innen und somit nur knapp 15 Prozent Kandidat/-innen. Zudem handelt es sich hierbei größtenteils um Kandidat/-innen aus dem deutschsprachigen Ausland (Österreich, Deutschland, Schweiz), doch sind nun auch Personen aus anderen EU-Ländern (Rumänien, Tschechien und Belgien) und aus Nicht-EU Ländern (Albanien, Nord-Mazedonien, Marokko und Indien) in der Südtiroler Gemeindepolitik aktiv. Der Beitrag zeigt, dass 2020 fast alle Parteien Kandidat/-innen mit Migrationshintergrund aufgenommen haben, was, wie die interviewten Kandidat/-innen meinen, wohl auch mit dem Wunsch der Parteien zusammenhängt, neue Wählerschichten anzusprechen.

Der zweite Teil des Beitrages beleuchtet die Gründe und Motivationen, die zu einer Kandidatur von Personen mit Migrationshintergrund geführt haben, sowie die Hürden, auf die diese gestoßen sind. Dabei ist vor allem der Wunsch, den Schwächeren der Gesellschaft eine Stimme zu geben, prägend für die Kandidat/-innen mit Migrationshintergrund, und unterscheidet diese wohl auch von der Mehrheit an Kandidat/-innen ohne Migrationshintergrund.

Das parteipolitische Kalkül, bzw. das Ziel, neue Wählerschichten anzusprechen und Stimmen zu gewinnen, sodass Kandidat/-innen mit Migrationshintergrund zu „Stimmenmagneten“ werden, wurde von den interviewten Kandidat/-innen ebenfalls als ein Grund für deren Einstieg in die Politik angegeben. Allerdings waren einige der Kandidat/-innen auch überzeugt, dass dieses potentielle „Stimmenmagnet“ auch der einzige Grund für die Unterstützung der Partei war, und dass migrationsrelevante Themen weder in das Wahlprogramm, noch in die anschließenden Diskussionen aufgenommen wurden. Diese utilitaristische Heransgehensweise an migrationsbedingte Vielfalt wird auch von Zapata-Barrero (2017) als primäre Strategie der politischen Parteien festgestellt.

Dieser Beitrag zeigt, dass die deskriptive Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund in der Südtiroler Gemeindepolitik im Vergleich zu 2016 leicht zugenommen hat. Allerdings wird auch angenommen, dass substantielle Repräsentation weiterhin fehlt. Eine Untersuchung der Diskussionen in den Gemeinderäten mit mehr als einem/-er Vertreter/-in mit Migrationshintergrund (z. B. in Bozen), oder mit Vertreter/-innen aus nicht-EU Ländern (z. B. in Neumarkt) könnten diesbezüglich weitere Einblicke geben.

Anmerkungen

- 1 Im Folgenden werden die genannten Liste unter dem Begriff der Bürgerlisten zusammengefasst.
- 2 In diesem Beitrag wird Großbritannien noch zu den EU Ländern gezählt.

Literaturverzeichnis

- Alba, Richard/Foner, Nancy (2015), *Strangers no more. Immigration and the Challenges of Integration in North America and Western Europe*, Princeton: Princeton University Press
- ASTAT (2020), ASTAT info, Nr. 43, Juli 2020, Ausländische Wohnbevölkerung – 2019, https://astat.provinz.bz.it/de/aktuelles-publikationen-info.asp?news_action=4&news_article_id=641910 (14.12.2020)
- Autonome Provinz Bozen (2020), Am Sonntag und Montag Gemeinderatswahlen und Referendum 2020, 16.09.2020, www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=643370 (14.12.2020)
- Autonome Region Trentino Südtirol (2020), Gemeinde Wahlen 2020 – Südtirol. Erster Wahlgang, www.gemeindewahlen.bz.it/de/1/elect (28.12.2020)
- Bernard, Russel H. (1988), *Research Methods in Cultural Anthropology*, Newbury Park: Sage Publications
- Bird, Karen/Saalfeld, Thomas/Wüst, Andreas (Hg.) (2011), *The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*, Milton Park: Routledge
- Black, Jerome H./Hicks, Bruce M. (2006), Visible Minority Candidates in the 2004 Federal Election, in: *Canadian Parliamentary Review*, 29(2), 26–31
- Bloemraad, Irene/Schönwälder Karen (2013), Immigrant and Ethnic Minority Representation in Europe. Conceptual Challenges and Theoretical Approaches, in: *West European Politics*, 36(3), 564–579
- Cohen, Louis/Manion, Lawrence/Morrison Keith (2000), *Research Methods in Education*, 5. Auflage, London: Routledge Falmer
- de Rooij, Eline A. (2012), Patterns of Immigrant Political Participation. Explaining Differences in Types of Political Participation between Immigrants and the Majority Population in Western Europe, in: *European Sociological Review*, 28(4), 455–481
- English, Patrick (2018), Visible, Elected, but Effectively Nominal. Visibility as a Barrier Maintaining the Political Underrepresentation of Britain's Immigrant Origin Communities, in: *Parliamentary Affairs*, 72(3), 542–560
- Geese, Lucas/Schacht, Diana (2019), The More Concentrated, the Better Represented? The Geographical Concentration of Immigrants and their Descriptive Representation in the German Mixed-Member System, in: *International Political Science Review*, 40(5), 643–658
- Pilati, Katia/Morales, Laura (2019), Participation of Migrants in European Cities. Patterns of Civic and Political Engagement, in: Caponio, Tania/Zapata Barrero, Richard/Scholten, Peter (Hg.), *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*, London: Routledge, 77–92

- Scholl, Armin (2018), *Die Befragung*, 4. Auflage, Konstanz/München: UVK Verlagsgesellschaft UVK/Lucius
- Soininen, Maritta (2011), Ethnic Inclusion or Exclusion in Representation? Local Candidate Selection in Sweden, in: Bird, Karen/Saalfeld, Thomas/Wüst, Andreas (Hg.), *The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*, London: Routledge, 145–63
- Wisthaler, Verena (2016), Politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in den Südtiroler Gemeinden, in: Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth/Engl, Alice (Hg.), *Politika 16. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol*, Bozen: Edition Raetia, 181–195
- Zapata-Barrero, Ricard/Gropas, Ruby (2012), Active Immigrants in Multicultural Contexts. Democratic Challenges in Europe, in: Triandafyllidou, Anna/Modood, Tariq/Meer, Nasar (Hg.), *European Multiculturalism. Cultural, Religious and Ethnic Challenges*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 167–191
- Zapata-Barrero, Ricard/Gabrielli, Lorenzo/Sánchez-Montijano, Elena/Jaulin, Thibaut (2013), *The Political Participation of Immigrants in Host Countries. An Interpretative Framework from the Perspective of Origin Countries and Societies*, Technical Report, Migration Policy Centre, INTERACT, 2013/07, Position Paper, <http://hdl.handle.net/1814/29565> (18.01.2021)
- Zapata-Barrero, Ricard (2017), How Do Political Parties Deal with the „Diversity Gap“? Democratic Deficits and Party Strategies, in: *Ethnic and Racial Studies*, 40(5), 766–786

Trentino

Silvia Bolgherini/Marco Brunazzo

Le elezioni amministrative 2020 in Trentino: risultati a luci ed ombre per tutti i partiti

The 2020 local elections in Trentino: light-and-shade results for all parties

Abstract The local elections of September 20–21 selected 156 mayors, 2,160 municipal councilors and 452 members of the municipal executives. It was therefore an important electoral test, in terms of size, but also for its mid-term timing. The election campaign was long and uncertain. The elections were initially scheduled for May 3, but were postponed to autumn due to the spread of the Covid-19 virus. This election was a test for both main political coalitions. While the center-left coalition aimed at maintaining its leadership in the municipalities in the province, the center-right coalition was pushed to prove that the renewal wave that had led Maurizio Fugatti and the League to lead the Autonomous Province in 2018 was not at an end.

In this contribution, two main questions will be addressed: who won and who lost in the 2020 local elections? What indications emerge from this consultation in view of the provincial elections in 2023? The political supply of the parties and coalitions in the main municipalities of Trentino will be presented, and then the electoral results analyzed. The outcome of this electoral appointment was mixed. While the center-left coalition won the 2020 municipal elections in the largest municipalities (Trento and Rovereto), the center-right was able to challenge the mayoral race at the runoff and consolidate its consensus, albeit below the expectations.

The outcome of the next provincial elections in 2023 remain, at the moment, completely open. They will be both a judgment on the center-right provincial council elected in 2018 and the results of local policies enacted by the 2020 elected local administrations.

Introduzione

Le elezioni amministrative del 20 e 21 settembre e, per i comuni andati al ballottaggio, del 4 ottobre 2020 sono servite a identificare 156 sindaci, 2.160 consiglieri comunali e, tra assessori eletti ed esterni, 452 membri delle giunte comunali. Si è quindi trattato di un test elettorale importante, per dimensioni ma anche per il timing con cui è avvenuto: a due anni dalle ultime elezioni provinciali e a tre anni dalla fine della legislatura. La posta in gioco non riguardava quindi solamente la maggior parte degli amministratori locali del Trentino, ma anche una verifica per entrambe le coalizioni politiche. Per il centrosinistra, si trattava di valutare la sua capacità di confermarsi come la coalizione di riferimento per molte delle municipalità; per il centrodestra, di poter confermare l'esistenza della spinta al rinnovamento che aveva portato Maurizio Fugatti alla guida della Provincia autonoma, nonché la Lega, e più in generale il centrodestra, a vincere tutte le consultazioni che si erano tenute nel biennio 2018 (elezioni politiche nazionali) e 2019 (elezioni europee e suppletive per il Parlamento nazionale). Molti segretari dei partiti politici nazionali sono venuti a fare campagna elettorale in Trentino, tra cui Matteo Salvini, Matteo Renzi e Nicola Zingaretti. E anche alcuni presidenti di regione, come Stefano Bonaccini (Emilia-Romagna) e Luca Zaia (Veneto).

La campagna elettorale è stata lunga e incerta. Le elezioni erano inizialmente previste per il 3 maggio, ma sono state rinviate all'autunno a causa del diffondersi del virus Covid-19. In questo arco di tempo, la coalizione di centrodestra ha rimesso in discussione la scelta del proprio candidato alla carica di sindaco del Comune di Trento identificato a gennaio, arrivando alla sua clamorosa sostituzione nel mese di luglio.

In queste pagine proviamo a rispondere a due principali domande: chi ha vinto e chi ha perso alle elezioni amministrative 2020? Quali indicazioni emergono da questa consultazione in vista delle elezioni provinciali del 2023? Per rispondere a queste domande, andremo prima di tutto ad analizzare l'offerta politica dei partiti e delle coalizioni nei principali comuni del Trentino, e poi analizzeremo i risultati delle consultazioni.

1. Lo scenario di partenza

Dei 166 comuni della Provincia autonoma di Trento il 20-21 settembre ne sono andati al voto 156 (il 94 per cento). In due comuni (Bondone e Terragnolo, entrambi sotto i 1.000 abitanti) le elezioni sono state rimandate perché nessuna lista di candidati è stata presentata, mentre altri otto comuni avevano amministrazioni ancora in

carica perché elette, o dopo le rispettive fusioni avvenute tra il 2016 e il 2019 (Terre d'Adige e Altopiano della Vigolana), o in elezioni straordinarie (ad es. a seguito delle dimissioni del sindaco o della maggioranza dei consiglieri) (Folgaria, Levico Terme, Tenno, Borgo Valsugana, Tione, Garniga Terme).

Continuando la tendenza verso la deframmentazione municipale, già in atto dai primi anni 2010 in tutta Italia (Bolgherini et al. 2018), il numero dei comuni trentini ha continuato a diminuire. Rispetto alle elezioni precedenti del 2015 altre 22 fusioni hanno avuto luogo, facendo scendere il numero dei comuni da 217 ad appunto 166.

Tre nuovi comuni sorti da fusione nel 2020 e uno sorto per incorporazione hanno votato per la prima volta con il loro nuovo assetto: Borgo d'Anaunia, Ville di Fiemme e Novella come nuovi comuni e San Michele all'Adige che ha incorporato il comune di Faedo¹. Questi ultimi due, grazie alla fusione, hanno superato la soglia dei 3.000 abitanti e hanno quindi votato con sistema proporzionale.

Come è noto, la legge provinciale trentina prevede infatti che i comuni sotto ai 3.000 abitanti votino con un sistema maggioritario a due turni, mentre quelli oltre i 3.000 abitanti con un proporzionale corretto da un premio di maggioranza (Brunazzo 2016). Questo ha implicazioni anche sul numero dei consiglieri comunali e degli assessori. Nei comuni fino a 3.000 abitanti il consiglio è formato da 15 membri² (di cui 10 eletti con la lista del candidato sindaco vincente) e gli altri ripartiti proporzionalmente, secondo il metodo D'Hondt, tra le altre liste che si sono presentate; gli assessori sono quattro. Nei comuni oltre 3.000 abitanti, invece, i consiglieri sono tra i 18 e i 40 a seconda delle dimensioni del comune³. Gli assessori sono sei fino a

Tab. 1: Distribuzione dimensionale dei comuni trentini.

Classe dimensionale	N. comuni	%	Tot. popolazione residente	%
0-500	22	13,2	7.288	1,34
500-1.000	37	22,3	27.003	4,97
1.001-2.000	48	28,9	66.353	12,22
2.001-3.000	20	12,0	50.848	9,36
3.001-5.000	20	12,0	74.368	13,70
5.001-10.000	15	9,0	100.615	18,53
10.001-50.000	4	2,4	97.362	17,93
Oltre 50.000	1	0,6	118.900	21,90
Totale	166	100,00	542.739	100,00

Fonte: ISTAT <https://www.tuttitalia.it/trentino-alto-adige/provincia-autonoma-di-trento/88-comuni/popolazione/>

10.000 abitanti e fino a un massimo di 10 per i comuni oltre tale numero di abitanti (capoluogo di provincia compreso).

La tabella 1 mostra la distribuzione dimensionale dei comuni trentini al voto nel 2020.

2. L'offerta politica: candidati, sindaci e coalizioni

Nei Comuni superiori, quelli cioè con una popolazione oltre i 15.000 abitanti, che in provincia sono cinque (Trento, Rovereto, Pergine Valsugana, Riva del Garda e Arco di Trento), l'offerta politica ha visto tra i tre e gli otto candidati sindaci e tra le 10 e le 19 liste complessive a sostegno dei vari candidati. Rispetto alle elezioni precedenti si è osservato un incremento dell'offerta politica in termini di liste e candidati. Unica eccezione quella di Pergine, dove sia i candidati sindaci che le liste a loro sostegno sono state meno che nelle due tornate precedenti. Negli altri comuni invece i numeri sono cresciuti e si sono riavvicinati a quelli delle consultazioni del 2010 dopo la flessione della tornata 2015 (si veda la tabella 2).

Se si considerano le tendenze complessive nel ciclo delle amministrative immediatamente precedenti (2017-2019), i comuni della provincia di Trento hanno confermato almeno due fenomeni osservabili anche nelle regioni a statuto ordinario (Bolgherini/Grimaldi 2021). Il primo è appunto la maggiore competitività nei comuni più grandi: nei comuni superiori aumenta il numero di candidati sindaci e quello delle liste a loro sostegno. Il secondo fenomeno è la presenza delle liste civiche che, in linea anche con le consultazioni trentine precedenti (Brunazzo 2016) e nel resto del paese, rivestono un ruolo crescente nella politica locale (Vampa 2016).

Tuttavia, il notevole numero di liste locali e il loro successo elettorale non deve indurre a ritenere che i partiti siano completamente tagliati fuori dalle elezioni locali. Nei piccoli comuni, i partiti nazionali sono spesso presenti, anche se altrettanto spesso decidono di presentarsi con etichette diverse o formare liste-cartello che sovente si identificano con il nome del comune stesso. Questo rende difficile valutare la loro reale forza elettorale. E questo è ancora più difficile nei comuni più piccoli: il sistema elettorale obbliga i candidati sindaci in piccole unità ad avere una sola lista, che spesso unisce più componenti, sia locali che nazionali, di natura diversa. Anche nelle amministrative 2020 comunque – come si vede sempre in tabella 2, che offre un quadro di insieme su questi aspetti – la presenza di liste civiche e locali che nella provincia di Trento hanno corso, o da sole o in coalizione anche con partiti nazionali, si è confermata come un fenomeno rilevante.

Tab. 2: Candidati sindaci e liste collegate nei comuni superiori ai 15.000 abitanti

	Trento	Liste	Pergine	Liste	Arco	Liste	Riva	Liste	Rovereto	Liste
1	Ianeselli Franco Sindaco eletto	<ul style="list-style-type: none"> · Pd-Psi · +Tn Viva · Patt · Europa verde · civ. TN futura · civ. Azione · civ. Insieme 	<ul style="list-style-type: none"> Roberto Oss Emer (incumbent) 	<ul style="list-style-type: none"> · civ. Civic@ Pergine · civ. Impegno x Pergine · civ. Patto per Pergine · civ. Prospettiva Futura · civ. #Perginovane 	<ul style="list-style-type: none"> Alessandro Betta (incumbent) 	<ul style="list-style-type: none"> · Pd · civ. Arco · Civica e Autonomia · civ. Unione per il Trentino · civ. Pensarcomune · civ. Abc · Futura 2020 	<ul style="list-style-type: none"> Cristina Santi 	<ul style="list-style-type: none"> · Lega · Fdi · FI · civ. Vivi Riva-Autonomisti · civ. Lista la Roccia Uniti si Cambia · civ. Rivanità 	<ul style="list-style-type: none"> Francesco Valduga (incumbent) 	<ul style="list-style-type: none"> · Pd Trentino · Patt · Unione Popolari · Civici con Valduga · civ. Rovereto Futura · civ. Rovereto al Centro · civ. Rovereto Libera
2	Merler Andrea	<ul style="list-style-type: none"> · Lega trentino · Fdi-An · FI · TN unita Merler 	<ul style="list-style-type: none"> Roberto Valcanover 	<ul style="list-style-type: none"> · Patt · civ. Fare Comunità · civ. Coesione Oltre 	<ul style="list-style-type: none"> Giacomo Bernardi 	<ul style="list-style-type: none"> · Lega · Fdi · FI · civ. Siamo Arco · civ. Unione per Arco 	<ul style="list-style-type: none"> Adalberto Mosaner (incumbent) 	<ul style="list-style-type: none"> · Pd Trentino · Popolari Moderati · La Sinistra Riva del Garda · civ. Autonomisti per Riva · Caproni · civ. Riva Bene Comune Futura 	<ul style="list-style-type: none"> Andrea Zambelli 	<ul style="list-style-type: none"> · Lega · Fdi · FI · Rovereto con Zambelli · Autonomisti Popolari · civ. Rilanciamo Rovereto
3	Martini Carmen	<ul style="list-style-type: none"> · M5S 	<ul style="list-style-type: none"> Giuseppe Facchini 	<ul style="list-style-type: none"> · Pd · Europa Verde 	<ul style="list-style-type: none"> Chiara Parisi 	<ul style="list-style-type: none"> · civ. Civica Olivaia · civ. Comunità Lavoro Ambiente · civ. Domani Giovani in Azione 	<ul style="list-style-type: none"> Mauro Malfer 	<ul style="list-style-type: none"> · Patt · civ. Progetto Civico · civ. La Scelta · civ. Nuova Riva · civ. La Riva 	<ul style="list-style-type: none"> Gloria Canestrini 	<ul style="list-style-type: none"> · Europa Verde · civ. Rinascita Rovereto

	Trento	Liste	Pergine	Liste	Arco	Liste	Riva	Liste	Rovereto	Liste
4	Carli Marcello	· Udc · civ. Agire · civ. Rinasci- mento			Roberto de Laurentis	· Patt · civ. Civica de Laurentis · civ. Arco Cambia · civ. Insieme per Arco	Andrea Matteotti	· M5S	Marco Zenatti	· Zenatti Sindaco Rovereto domani
5	Pantano Giuliano	· Prc-Altra TN					Laura Fraboschi	· civ. La Ninfea	Alessandro Dalbosco	· M5S
6	Bruno Franco	· civ. La Catena								
7	Degasperi Filippo	· civ. Onda civica								
8	Zanetti Silvia	· civ. Si può fare								
	(+3)	19 (+7)	=	10 (-2)	(-1)	17 (+5)	(+1)	18 (+6)	(+1)	17 (+2)

Fonte: <https://elezioni.repubblica.it/2020/elezioni-comunali/>.

Acronimo	Nome esteso	Acronimo	Nome esteso
An	Alleanza nazionale	Pd	Partito democratico
CD	Centrodestra	PdT	Partito democratico del Trentino
Civ	Civica	Prc	Partito di rifondazione comunista
CS	Centrosinistra	Psi	Partito socialista italiano
Fdl	Fratelli d'Italia	Svp	Südtiroler Volkspartei
FI	Forza Italia	Udc	Unione di centro
M5S	Movimento 5 Stelle	UpT	Unione per il Trentino
Patt	Partito autonomista trentino tirolese		

I cinque comuni superiori avevano tutti amministrazioni uscenti di centro-sinistra e in quattro di essi (capoluogo escluso) correvano per un secondo mandato i sindaci *incumbent*. Come si vedrà meglio in seguito, il centrosinistra ha riconquistato quattro di questi cinque comuni, ma ha perso al ballottaggio il comune di Riva del Garda, dove il sindaco *incumbent* aveva già svolto due mandati.

Per completare il quadro dell'offerta, soffermiamoci ora sulle coalizioni in lizza nei cinque comuni superiori. Ad eccezione di Pergine Valsugana, dove lo scontro elettorale è stato principalmente tra due coalizioni di liste civiche (tabella 2), a cui si aggiungeva una lista di centrosinistra formata da Pd e ambientalisti, negli altri quattro comuni la competizione è stata più "classica". Gli sfidanti principali erano infatti sostenuti da coalizioni, in composizioni diverse, di centrosinistra e di centrodestra. I candidati minori erano invece appoggiati o dal Movimento 5 stelle (M5S) o da liste (o coalizioni di liste) civiche.

A Riva del Garda, Rovereto e Arco l'offerta elettorale ha visto le coalizioni di centrosinistra guidate sempre dal Pd, alleato con varie liste civiche e con altre forze di orientamento vario, prevalentemente moderato (ad es. l'Unione Popolari a Rovereto, e i Popolari Moderati a Riva) ma non solo (ad es. La Sinistra a Riva). Gli autonomisti del Patt hanno mantenuto l'alleanza col centrosinistra soltanto a Rovereto, mentre negli altri due comuni hanno sostenuto un terzo candidato. Il centro destra ha corso in modo compatto (Lega-Forza Italia-Fratelli d'Italia) in tutti e tre i comuni in coalizioni allargate anche a due o tre liste civiche. Il M5S ha corso soltanto a Rovereto e a Riva, sempre con un proprio candidato, dal momento che il movimento nazionale aveva scelto la linea di non alleanza per queste consultazioni amministrative e regionali.

Il capoluogo Trento merita invece un discorso a parte. Se è vero, infatti, che anche a Trento la sfida effettiva è stata quella tra centrosinistra e centrodestra, è altrettanto vero che la distribuzione dell'offerta è stata più simile agli altri livelli territoriali, sia regionali che nazionali, e quindi ha rispecchiato di più la configurazione delle elezioni "di primo ordine". I candidati sindaci erano otto, di cui tre sostenuti da liste civiche (Bruno, Zanetti, De Gasperi), cinque o da partiti politici (Martini, Pantano) o da partiti e liste civiche (Ianeselli, Merler, Carli) (si veda ancora la tabella 2). L'offerta dei candidati sostenuti dai partiti rispecchiava il tripolarismo nazionale (centrosinistra, centrodestra, M5S) con la presenza anche della sinistra radicale (Prc e L'Altra Trento) e di una coalizione nettamente centrista guidata dall'Udc. A conferma che le elezioni locali hanno maggiori probabilità di essere influenzate dalla politica nazionale nei grandi comuni centrali, mentre la politica locale ha maggiori probabilità di prevalere nei piccoli comuni periferici (Bolgherini et al. 2020).

Alla luce di questo vediamo allora il programma elettorale dei candidati sindaci a Trento, per vedere se emergono altri elementi di parallelismo con il quadro nazionale o se invece a livello di programmi sono state le questioni locali a dominare il dibattito. Dall'analisi dei programmi elettorali dei quattro principali contendenti – Ianeselli del centrosinistra, Merler del centrodestra, Martini del M5S e Carli della coalizione centrista – due sono gli elementi su cui vale la pena soffermarsi brevemente.

Uno è l'impostazione vera e propria del programma. Si rilevano infatti differenze di struttura tra il fitto programma di quasi 40 pagine di Ianeselli, quello altrettanto fitto di 18 pagine di Carli, a fronte del programma più snello di 14 pagine di Merler e quello di sole cinque per Martini. Ma anche, come è ovvio, delle differenze nell'ordine di priorità di alcuni temi e nel modo in cui vengono affrontati: ad esempio, la sicurezza è tra i primi temi di Merler e anche di Martini, mentre è più marginale per Ianeselli e Carli; l'approccio *green* e la tutela dell'ambiente sono abbastanza centrali e trasversali nel programma di Ianeselli e Carli, ma anche di Martini, mentre è praticamente inesistente in quello di Merler. Emerge però una sostanziale e interessante convergenza, soprattutto tra i due principali sfidanti, ovvero la priorità data, al rapporto tra il settore pubblico e quello privato, sia come spinta all'innovazione e agli investimenti che al ruolo della pubblica amministrazione. Certo, il modo di declinare questo tema e l'approccio proposto sono stati profondamente diversi, ma in entrambi i casi erano il primo punto programmatico (il primo “punto cardinale” di Ianeselli e la prima “azione di governo” per Merler).

Il secondo elemento è invece – a differenza di quello che abbiamo prima osservato sull'offerta partitica, più simile a quella nazionale – la assoluta prevalenza di temi locali e, di conseguenza, la completa assenza di qualsiasi riferimento alla politica (e alle politiche) nazionali, se si esclude ovviamente la situazione pandemica. Il carattere decisamente locale dei programmi dei candidati sindaci di Trento confermerebbe, anche per un comune capoluogo, che le elezioni amministrative possono anche muoversi su binari diversi rispetto alle elezioni nazionali (Oliver 2012) e che l'interesse dei cittadini ai temi della politica e la partecipazione degli elettori dipendono e si mobilitano, più di quanto si sia soliti pensare, da e su temi eminentemente locali (Cancela 2020).

3. Il centrosinistra vince, ma il centrodestra non sfigura

Come sono andate le elezioni amministrative 2020? Chi ha vinto e chi ha perso? Quali indicazioni possono derivare da queste elezioni amministrative in vista delle elezioni provinciali del 2023? Per rispondere a queste domande, occorre stabilire un termine di paragone. A nostro avviso, il confronto più fondato è con le elezioni comunali precedenti (2014 o 2015, a seconda dei comuni) per due motivi: le elezioni politiche nazionali (che si sono tenute nel 2018) o europee (2019) hanno logiche diverse che trascendono la competizione per i municipi; inoltre, il voto per le elezioni provinciali non vede coinvolte moltissime liste civiche che, invece, sono presenti nelle elezioni locali. Per lo stesso motivo, per rispondere alle nostre domande, non abbiamo tenuto conto dei risultati di comuni come Cles e Pergine (dove pure sono stati confermati i sindaci uscenti), in cui si sono presentati candidati solamente sostenuti da liste civiche, senza un chiaro orientamento politico.

Non vi è dubbio che le vittorie della Lega e del centrodestra nelle consultazioni che si sono tenute nel 2018 e 2019 avessero diffuso l'idea che queste amministrative potessero confermare il cambio di orientamento dell'elettorato trentino (Brunazzo 2019; 2020; Brunazzo/Santinello 2019). Ebbene, queste elezioni hanno evidenziato un parziale riallineamento dell'elettorato trentino su una dinamica più tradizionalmente bipolare tra centrodestra e centrosinistra, con una prevalenza in termini percentuali e di voti assoluti del secondo sul primo. Ad esempio, in occasione delle ultime elezioni provinciali, la Lega era stata primo partito a Trento (23,3 per cento), Rovereto (26,96 per cento), Arco (21,38 per cento), Riva del Garda (25,92 per cento), Pergine (27,78 per cento) e in molti altri comuni di grandi, medie e piccole dimensioni. Nelle elezioni comunali 2020 invece, la Lega non ha ottenuto altrettanto buoni risultati. Ha vinto quindi il centrosinistra (autonomista o meno)? Sì, se il confronto è fatto con le ultime provinciali. Come dicevamo, però, il confronto metodologicamente più fondato è con le elezioni municipali del 2014-2015. In questo caso, la risposta non può che essere più sfumata: nel complesso ha vinto il centrosinistra, ma in modo diverso nei diversi comuni. E non sono in ogni caso mancate le sconfitte.

Come si vede nella tabella 3, i candidati sostenuti dal centrosinistra hanno vinto nella maggior parte dei comuni, alcuni dei quali di dimensione particolarmente grande, come Trento e Rovereto. Ad Avio, la coalizione di centrodestra ha confermato la vittoria ottenuta nelle elezioni precedenti. Tuttavia, il centrodestra è riuscito a conquistare anche nuovi municipi, come Riva del Garda e Baselga di Pinè.

Prima di approfondire i risultati e il confronto tra le due principali coalizioni, diamo uno sguardo alla distribuzione dei ballottaggi del 2020 confrontandoli con

Tab. 3: I sindaci eletti nelle elezioni 2020 e nelle elezioni amministrative precedenti, primo turno ed eventuali ballottaggi.

	Elezioni 2020		Ultime elezioni precedenti	
	Primo turno	Ballottaggio	Primo turno	Ballottaggio
Ala	Claudio Soini (Patt+altri)			Claudio Soini (CS) + Luca Zomer (Civ)
Arco		Alessandro Betta (CS) vs. Giacomo Bernardi (CD)	Alessandro Betta (CS)	
Avio		Ivano Fracchetti (CD) vs. Marco Pilati (Patt)	Federico Secchi (CD)	
Baselga di Pinè	Alessandro Santuari (Lega+altri)		Ugo Grisenti (Patt + altri)	
Brentonico	Christian Perenzoni (Civ)		Christian Perenzoni (Civ)	
Caldonazzo		Elisabetta Wolf (Civ) vs. Riccardo Giacomelli (Civ)	Giorgio Schmidt (Civ)	
Cavalese	Sergio Finato (Civ)			Silvano Welponer (Civ) vs. Giuseppe Pontrelli (Civ)
Dro	Claudio Mimiola (CS)		Vittorio Fravezzi (CS)	
Lavis	Andrea Brugnara (CS)		Andrea Brugnara (CS)	
Mori	Stefano Barozzi (CS)			Stefano Barozzi (CS) vs. Cristiano Moiola (Patt + altri)
Pergine Valsugana	Roberto Oss Emer (Civ)		Roberto Oss Emer (Civ)	
Riva del Garda		Adalberto Mosaner (CS) vs. Cristina Santi (CD)	Adalberto Mosaner (CS)	
Rovereto		Francesco Valduga (CS) vs. Andrea Zambelli (CD)		Francesco Valduga (Civ) vs. Andrea Miorandi (CS)
Trento	Franco Ianeselli (CS)		Alessandro Andreatta (CS)	
Volano		Maria A. Furlini (CS) vs. Emanuele Volani (Civ)	Maria Alessandra Furlini (CS)	
TOTALE	9	6	11	4

Nota: nella colonna dei ballottaggi, il neretto indica il nome del sindaco eletto.

Fonte: elaborazione degli A.A. su dati dell'Ufficio elettorale della Regione Trentino-Alto Adige.

quelli delle elezioni comunali precedenti. In questa occasione il secondo turno di ballottaggio si è tenuto il 4 ottobre. Tra i comuni maggiori sono andate al ballottaggio Rovereto, Ala e Riva del Garda, mentre Trento e Pergine hanno eletto il Sindaco al primo turno. È interessante soffermarci su due evidenze. La prima è che è cresciuto il numero dei comuni in cui si è tenuto il ballottaggio (erano quattro nelle elezioni precedenti e sono diventati sei nel 2020). La seconda, e più importante, è che molti ballottaggi sono stati tra candidati del centrosinistra contro candidati dal centrodestra, mentre, nelle ultime elezioni amministrative precedenti i ballottaggi erano tra candidati del centrosinistra e candidati sostenuti da liste civiche.

Tornando ai risultati delle due maggiori coalizioni, possiamo suddividere, pur con una certa dose di approssimazione, i comuni più grandi del Trentino in tre categorie: quelli in cui ha vinto senza dubbio il centrosinistra, quelli in cui la vittoria del centrosinistra è stata più contesa, e quelli in cui ha vinto il centrodestra.

Tra i primi possiamo contare Trento e Lavis. Sia in un caso che nell'altro, i candidati del centrosinistra hanno visto il loro consenso aumentare rispetto alle precedenti elezioni. A Lavis, Andrea Brugnara ha vinto contro Monica Ceccato per 2.095 voti, contro i 1.875 voti di differenza ottenuti contro Simone Moser nelle amministrative precedenti. A Trento, anche a fronte di una maggiore partecipazione, Franco Ianeselli è stato eletto con quasi 32.000 voti, 5.449 voti in più dell'uscente Alessandro Andreatta. Considerata la sua rilevanza, occorre dire qualcosa in più sugli esiti del capoluogo Trento. Il candidato del centrodestra Andrea Merler ha ottenuto 17.632 voti, guadagnando 2.360 voti in più rispetto al candidato del 2015 Claudio Cia. A giustificazione della sua sconfitta, Merler ha avanzato alcuni argomenti (Tgr Trentino 2020). Anzitutto il fatto che gli sarebbero mancati circa 2.000 voti per arrivare al ballottaggio. Questi 2.000 voti (in realtà più di 2.700) sono i voti che hanno consentito a Ianeselli di superare comodamente la soglia del 50 per cento dei consensi. Il ragionamento non è tuttavia convincente: se anche Merler avesse strappato tutti e 2.700 voti a Ianeselli, gliene sarebbero mancati altri 9.000 per superare Ianeselli, un divario non colmabile nemmeno facendo la somma dei voti di candidati "centristi" come Marcello Carli e Silvia Zanetti (tabella 4).

Tuttavia, da buon realista, Merler sapeva che difficilmente avrebbe potuto vincere al primo turno e che, di conseguenza, avrebbe potuto sperare al massimo di farcela dopo aver affrontato il turno di ballottaggio. E quello era il suo obiettivo principale: costringere Ianeselli a un supplemento di campagna elettorale nella speranza (parole sue) di avere due settimane in più per spiegare il suo programma agli elettori. Tuttavia, è inevitabile osservare come la campagna elettorale per le elezioni amministrative 2020 sia stata formalmente la campagna elettorale più lunga che si sia

Tab. 4: I risultati delle elezioni comunali 2020 a Trento.

Candidato sindaco	Voti	%	Liste	Voti	%	Seggi
Franco Ianeselli	31.889	54,66	Pdt-Psi	9.627	18,16	9
			Insieme per Trento	4.192	7,91	4
			Patt	4.137	7,80	3
			Trento futura	4.090	7,72	3
			+Trentoviva	2.736	5,16	2
			Azione-Unione	2.330	4,40	2
			Europa Verde	2.058	3,88	1
Andrea Merler	17.632	30,22	Lega Salvini Trentino	7.289	13,75	5
			Trento unita Merler sindaco	4.015	7,57	3
			FdI-AN	3.358	6,33	2
			FI	916	1,73	-
Marcello Carli	3.102	5,32	Rinascimento	1.506	2,84	1
			Agire per il Trentino	892	1,68	1
			Udc	346	0,65	-
Silvia Zanetti	2.075	3,56	Si può fare	2.004	3,78	1
Filippo Degasperi	1.497	2,57	Onda civica	1.426	2,69	1
Carmen Martini	1.414	2,42	M5S	1.385	2,61	-
Giuliano Pantano	592	1,01	Prc	565	1,07	-
Franco Bruno	144	0,25	Movimento La Catena	138	0,26	-

Fonte: Ufficio elettorale della Regione Trentino-Alto Adige.

tenuta in Trentino. Le elezioni avrebbero dovuto tenersi il 3 maggio, ma sono state rinviate causa pandemia al 20 settembre. In effetti, la candidatura di Ianeselli era stata ufficializzata a gennaio, mentre quella di Merler era giunta solamente a luglio, dopo che il centrodestra aveva sostenuto Alessandro Baracetti, abbandonato con la motivazione di dover allargare la coalizione alla lista Agire di Claudio Cia (cosa poi non avvenuta) (Baldo 2020a; Cordellini 2020; Fin 2020; Malossini 2020).

Un ulteriore argomento nella spiegazione che Merler dà della sua sconfitta è l'alleanza tra il Patt e il centrosinistra, che avrebbe consegnato la città nelle mani della Cgil. Questo argomento pone due ulteriori questioni. La prima è che la ricostituzione del centrosinistra autonomista assume una valenza più ampia della semplice corsa per il sindaco del capoluogo, e costituisce invece una sorta di banco di prova di alleanza in vista delle elezioni provinciali del 2023 dopo le divisioni avutesi alle elezioni provinciali 2018 (Tessari 2020a). Piuttosto sorprende che, data la rilevanza del Patt in un sistema partitico frammentato come quello trentino, sia mancata una

Tab. 5: I risultati delle elezioni comunali 2020 a Rovereto. Primo turno.

Candidato sindaco	Voti	%	Liste	Voti	%	Seggi
Francesco Valduga	9.352	47,99	Pd	2.629	14,83	7
			Civici	1.799	10,15	4
			Rovereto futura	1.189	6,71	3
			Rovereto al centro	968	5,46	2
			Rovereto libera	842	4,75	2
			Patt	724	4,08	1
			Unione popolari	408	2,30	1
Andrea Zambelli	6.121	31,41	Lega Salvini Trentino	2.440	13,76	5
			FdI	1.092	6,16	2
			Rovereto con Zambelli	948	5,35	1
			FI	458	2,58	-
			Unione civica	431	2,43	-
			Autonomisti popolari	301	1,70	-
Gloria Canestrini	2.714	13,93	Europa verde	1.473	8,31	2
			Rinascita Rovereto	773	4,36	1
Marco Zenatti	714	3,66	Rovereto domani	680	3,84	-
Alessandro Dalbosco	588	3,02	M5S	575	3,24	-

Fonte: Ufficio elettorale della Regione Trentino-Alto Adige.

strategia più ampia per coinvolgerlo, se non altro marginalmente, nella coalizione di maggioranza provinciale. La seconda questione è l'enfasi posta dal centrodestra sul profilo "ideologico" di Ianeselli: la campagna elettorale del centrodestra non ha infatti disdegnato il ricorso ad argomenti ideologici, più comuni in una impostazione di campagna nazionale e poco adatti ad una competizione locale.

Infine, merita forse una citazione un altro candidato alla carica di sindaco di Trento, Franco Bruno. La sua campagna elettorale, condotta per lo più in canottiera (Bruno è un artigiano edile) e impostata su temi come la lotta alla droga, la sicurezza e poco altro, ha avuto un'eco anche sui media nazionali (La Zanzara su Radio24), ma ha portato pochi voti.

Tra i comuni che hanno visto vincitore il centrosinistra, ma con una differenza con il centrodestra meno netta, vanno contati Rovereto e Arco. A Rovereto, il sindaco uscente Francesco Valduga ottiene (al primo turno) 2.331 voti in più di quelli che aveva ottenuto nel 2015, conquistando solamente un terzo dei voti che aveva ottenuto l'allora candidato del centrosinistra Andrea Miorandi (tabella 5). Occorre anche notare un altro dato: che lo stesso Valduga era stato eletto nel 2015 al secondo turno

Tab.6: I risultati delle elezioni comunali 2020 a Arco. Primo turno.

Candidato sindaco	Voti	%	Liste	Voti	%	Seggi
Alessandro Betta	3.276	34,40	Pd	1.470	17,80	7
			Arco Civica e Autonomia	599	7,25	3
			UpT	378	4,59	2
			Pensarcomune	266	3,22	1
			Arco bene comune	185	2,24	1
Giacomo Bernardi	2.238	23,50	Lega Autonomia Salvini Trentino	827	10,01	2
			Siamo Arco	719	8,70	1
			Fdl	244	2,95	–
			Unione per Arco	169	2,05	–
			FI	102	1,23	–
Chiara Parisi	2.160	22,68	Civica olivaia etica ambiente	1.022	12,37	2
			Comunità, lavoro, ambiente	469	5,68	–
			Domani	264	3,20	–
Roberto De Laurentis	1.849	19,42	Civica De Laurentis	629	7,62	2
			Patt	366	4,43	–
			Arco cambia	348	4,21	–
			Insieme per Arco	202	2,45	–

Fonte: Ufficio elettorale della Regione Trentino-Alto Adige.

con 9.662 voti, mentre nel 2020 viene confermato con 9.557 voti. Allo stesso tempo, il candidato del centrodestra Andrea Zambelli arriva a un non scontato ballottaggio. Certamente, Valduga è riuscito in un'impresa che ha una qualche valenza "storica": Rovereto non aveva mai visto riconfermato un sindaco uscente per un secondo mandato (Andreazza 2020).

Ad Arco, il sindaco riconfermato Alessandro Betta perde 2.291 voti rispetto alle precedenti elezioni (quando era stato eletto al primo turno) ed è costretto, anche lui, a un inedito ballottaggio con un candidato di centrodestra (Giacomo Bernardi) che ottiene (sempre al primo turno) 2.238 voti, contro i 211 di Virginia Boninsegna, candidata della Lega giunta assai lontana dal ballottaggio nelle precedenti elezioni (tabella 6).

Invece, dove la vittoria è andata indiscutibilmente al centrodestra, è Riva del Garda. Non solo il sindaco uscente Adalberto Mosaner è stato costretto al ballottaggio (cosa non avvenuta nel 2015), ma la candidata di centrodestra Cristina Santi ha ottenuto quasi il doppio dei voti ottenuti al primo turno delle scorse elezioni da

Tab. 7: I risultati delle elezioni comunali 2020 a Riva del Garda. Primo turno.

Candidato sindaco	Voti	%	Liste	Voti	%	Seggi
Adalberto Mosaner	3.040	34,72	Pd	1.343	16,62	5
			Autonomisti per Riva	649	8,03	2
			Riva bene comune	322	3,99	-
			Popolari moderati	289	3,58	-
			La sinistra	239	2,96	-
Cristina Santi	2.877	32,86	Lega Autonomia Salvini Trentino	1.055	13,06	4
			Vivi Riva	511	6,33	2
			Fdl	510	6,31	1
			Lista La Rocca	301	3,73	1
			FI	169	2,09	-
			Rivanità	78	0,97	-
Mauro Malfer	2.446	27,94	Patt	681	8,43	3
			Progetto civico	505	6,25	1
			La scelta	474	5,87	1
			Nuova Riva	463	5,73	1
			La Riva	106	1,31	-
Andrea Matteotti	301	3,44	M5S	295	3,65	-
Laura Fraboschi	92	1,05	La ninfea	89	1,10	-

Fonte: Ufficio elettorale della Regione Trentino-Alto Adige.

Stefano Santorum, riuscendo al secondo turno a ottenere altri 766 voti grazie all'apparentamento con Mauro Malfer (tabella 7). È ragionevole pensare che, nel breve e medio periodo, Riva del Garda assumerà una valenza simbolica di primaria importanza per la Lega, per poter puntare a governare altri grandi comuni.

Anche a Baselga di Pinè la Lega ha vinto nettamente. Se nelle precedenti amministrazioni il suo candidato, Claudio Rensi, aveva ottenuto 746 voti, nel 2020 Alessandro Santuari ne ha raccolti 1.999.

Alcune interessanti informazioni possono essere dedotte anche dai voti ottenuti dalle singole liste (tabella 8). In termini generali, nel centrosinistra assistiamo a una perdita di voti da parte del Pd a favore dei suoi alleati (ad eccezione di Lavis). La perdita di voti del Pd è particolarmente significativa a Trento (dove pure il candidato sindaco del centrosinistra è eletto al primo turno) e a Riva del Garda. Nel centro-destra, la Lega guadagna voti ovunque, in particolare ad Ala e Arco, così come li

Tab. 8: Differenze di voto dei principali partiti in alcuni comuni trentini. Elezioni 2020 e ultime elezioni amministrative precedenti. N. e (%).

Partito	Comune					
	Trento	Rovereto	Lavis	Riva del Garda	Ala	Arco
Pd	-4.036 (-11,4)	-957 (-6,62)	+351 (+5,01)	-456 (-9,23)	-182 (-4,17)	-67 (-2,52)
Lega Salvini Trentino	+1.254 (+0,69)	+634 (+2,96)	+280 (+4,61)	+366 (+2,73)	+284 (+7,86)	+624 (+7,33)
Patt	-370 (-1,95)	-26 (-0,41)	+152 (+1,47)	-761 (-12,29)	+187 (+5,06)	-1145 (-15,55)
FdI	+2.559 (+4,60)	+350 (+1,72)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
FI	-1.047 (-2,52)	n.d.	n.d.	-158 (-2,61)	n.d.	n.d.
M5S	-2.632 (-6,08)	-760 (-4,74)	n.d.	-380 (-6,12)	n.d.	n.d.

Nota: n.d.: dato non disponibile perché il partito non si è presentato in una o in entrambe le elezioni.

Fonte: elaborazione degli A.A. su dati dell'Ufficio elettorale della Regione Trentino-Alto Adige.

guadagna FdI, che si presenta, però, solo a Trento e Rovereto. FI continua invece il suo declino, non riuscendo nemmeno a presentare liste nei comuni, dove nelle scorse amministrative era presente e perdendo voti sia a Trento che a Riva del Garda. La stessa cosa vale per il M5S. Un discorso a parte merita il Patt, che rimane relativamente stabile a Trento, Rovereto e Lavis, dove si presenta nell'ambito del centrosinistra autonomista, e perde consensi ad Arco e Riva del Garda, dove sostiene candidati alternativi a quelli del centrosinistra, con l'eccezione del caso di Ala.

La perdita di consensi da parte del PD è stata commentata dall'importante esponente del Pd trentino, Giorgio Tonini, come fisiologica per un partito, come il PD, più interessato a far vincere la coalizione che a ottenere un proprio risultato (Baldo 2020b). Sebbene vi siano pochi dubbi che, in alcuni casi (come a Trento), la vittoria della coalizione sia stata messa al di sopra di altre considerazioni, l'idea che un partito non si preoccupi del suo successo, ma solo di quello della coalizione di appartenenza, appare decisamente discutibile.

Seppure lontana dal successo delle scorse provinciali, la Lega, invece, guadagna consensi un po' ovunque rispetto alle precedenti amministrative (1.254 voti a Trento, 634 a Rovereto, 280 a Lavis, 336 a Riva del Garda). Lo stesso si può dire per FdI. Nonostante questi segnali positivi, i risultati per il centrodestra sono stati al di sotto delle aspettative. Il presidente della Provincia autonoma di Trento, Maurizio Fugatti,

ha imputato questo risultato alla mancanza di classe dirigente del partito (Tessari 2020b).

Il Patt ha avuto risultati più altalenanti, così come sono state diverse le coalizioni con cui si è presentato. Nelle elezioni per il Comune di Trento, di Rovereto e di Lavis, il Patt ha ricomposto il centrosinistra autonomista, mentre nelle elezioni per il Comune di Ala, Avio, Riva del Garda e Volano ha appoggiato un suo proprio candidato. Nel Comune di Riva del Garda, il partito si è diviso sulla decisione di sostenere al secondo turno la candidata del centrodestra – sostegno poi effettivamente ufficializzato. Sarà interessante vedere se questa strategia di alleanze *blockfrei*, sul modello altoatesino dell'Svp, sarà seguita dal Patt anche in occasione delle elezioni provinciali 2023, o se questo partito deciderà invece di ricomporre il centrosinistra autonomista.

FI e M5S, dal canto loro, sembrano condannati alla marginalità in questo contesto locale. Né l'uno né l'altro hanno avuto molta fortuna nelle precedenti elezioni amministrative trentine. L'ulteriore perdita di consensi registrata anche nelle elezioni comunali del 2020 non fa altro che rendere ancora più evidente una crisi che anche i sondaggi a livello nazionale evidenziano (Baldo 2020c).

4. Conclusioni: la prospettiva del 2023

L'analisi presentata nelle pagine precedenti induce a concludere che le elezioni comunali 2020 in Trentino siano state vinte dal centrosinistra, nella sua variante autonomista, nei comuni più grandi (Trento e Rovereto). Allo stesso tempo, evidenzia come, pur ottenendo un risultato certamente inferiore alle aspettative, il centrodestra sia riuscito a portare al ballottaggio molti dei suoi candidati sindaco, consolidando al contempo i consensi ottenuti dai singoli partiti.

Volendo interpretare questi risultati in vista delle prossime elezioni provinciali del 2023, è evidente che il loro esito rimane, al momento, del tutto aperto. Le elezioni del 2023 saranno infatti, prima di tutto un giudizio sull'operato della giunta provinciale di centrodestra eletta nell'ottobre 2018. Tuttavia, la re-instaurata competizione bipolare, i risultati delle elezioni amministrative 2020 e i risultati delle politiche locali che verranno attuate, giocheranno un ruolo importante nella costruzione delle future alleanze partitiche.

Note

- 1 I tre nuovi Comuni sono sorti dalla fusione dei precedenti Comuni di, rispettivamente: Castelfondo, Fondo e Malosco (Borgo d'Anania); Brez, Cagnò, Cloz, Revò e Romallo (Novella); Carano, Daiano e Varena (Ville di Fiemme). Inoltre, il Comune di Faedo si è fuso per incorporazione con San Michele all'Adige, facendo così scendere il numero totale di comuni della provincia di Trento di nove unità (da 175 a 166).
- 2 Da dieci consiglieri nei comuni fino a 1.000 abitanti.
- 3 Sono fino 18 consiglieri nei comuni fino a 10.000 abitanti (nello specifico, 12 fino 1.000, 15 tra i 1.000 e i 3.000 abitanti, 18 in quelli tra i 3.000 e i 10.000), 22 consiglieri tra i 10.000 e i 30.000, 32 tra i 30.000 e i 100.000 e 40 oltre i 100.000 abitanti (quindi solo il capoluogo Trento).

Riferimenti bibliografici

- Andreazza, Luca (2020), Ballottaggi, Francesco Valduga rieletto sindaco a Rovereto. Mai in partita Andrea Zambelli e la Lega, in: *il Dolomiti*, 4.10.2020, www.ildolomiti.it/politica/2020/ballottaggi-francesco-valduga-rieletto-sindaco-a-rovereto-mai-in-partita-andrea-zambelli-e-la-lega (14.10.2020)
- Baldo, Donatello (2020a), C'è Merler, ma non l'unità, in: *Corriere del Trentino*, 24.7.2020
- Baldo, Donatello (2020b), Tonini: "Pd, un partito coalizione. Persi voti? No, aggregiamo", in: *Corriere del Trentino*, 7.10.2020
- Baldo, Donatello (2020c), La diaspora dei cinque stelle: dopo l'exploit di 5 anni fa si presentano solo in tre Comuni, in: *Corriere del Trentino*, 7.8.2020
- Bolgherini, Silvia/Casula, Mattia/ Marotta, Mariano (2018), Pursuing defragmentation at the municipal level: signs of a changing pattern?, in: *Modern Italy*, (23) 1, 85-102
- Bolgherini, Silvia/Grimaldi, Selena/Paparo, Aldo (2020), Assessing multi-level congruence in voting in comparative perspective. Introducing the municipal level, in: *Local Government Studies*, (47), 1, 54-78
- Bolgherini Silvia/Grimaldi, Selena (2021 di prossima uscita), *Italy. Hard-to-decipher local elections and voting*, in: Steyvers, Kristof/Gendzwill, Adam/Kjaer, Ulrik (a cura di), *Handbook of Local Elections and Voting*, Abingdon: Routledge
- Brunazzo, Marco (2016), Le elezioni comunali in Trentino nel 2015: lo stato di salute dei partiti locali, in: Engl, Alice/Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth (a cura di), *Politika 2016. Annuario di politica dell'Alto Adige*, Bolzano: Edition Raetia, 113-126
- Brunazzo, Marco (2020), Le elezioni europee 2019 in Trentino: la campagna elettorale permanente e il successo delle Lega, in: Engl, Alice/Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth (a cura di), *Politika 2020. Annuario di politica dell'Alto Adige*, Bolzano: Edition Raetia, 129-241

- Brunazzo, Marco/Santinello, Cristiano (2019a), Le elezioni provinciali: la prima alternanza, in: Engl, Alice/Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth (a cura di), *Politika* 2019. Annuario di politica dell'Alto Adige, Bolzano: Raetia, 243-258
- Brunazzo, Marco/Santinello, Cristiano (2019b), Le elezioni politiche: un nuovo Trentino, in: Engl, Alice/Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth (a cura di), *Politika* 2019. Annuario di politica dell'Alto Adige, Bolzano: Raetia, 259-273
- Cancela, Joao (2020), Some politics is local: the determinants of engagement in local and national politics across Europe, in: *Quaderni dell'Osservatorio elettorale QOE-IJES*, 83(1), 29-44
- Cordellini, Ubaldo (2020), Lega e Fratelli d'Italia con Merler. Forza Italia e Gottardi dicono no, in: *il Trentino*, 24.7.2020
- Fin, Giuseppe (2020), Trento, centrodestra nel caos. Baracetti si ritira: "Per compattare la coalizione" ma Carli e Zanetti restano in pista. Al suo posto Merler o Condini, in: *il Dolomiti*, 22.7.2020, www.ildolomiti.it/politica/2020/trento-centrodestra-nel-caos-baracetti-si-ritira-per-compattare-la-coalizione-ma-carli-e-zanetti-restano-in-pista-al-suo-posto-merler-o-condini (15.10.2020)
- Malossini, Luca (2020), Destra, gioco a perdere, in: *Corriere del Trentino*, 14.7.2020
- Oliver, Eric J. (2012). *Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy*. Princeton: Princeton University Press
- Tessari, Giampaolo (2020a), Maestri: "Pd asse della coalizione", in: *il Trentino*, 23.9.2020
- Tessari, Giampaolo (2020b), Fugatti: «Perso anche perché divisi. Ma alla Lega serve classe dirigente», in: *il Trentino*, 24.9.2020
- Tgr Trentino (2020), Merler ammette la sconfitta e attacca gli autonomisti del Patt, 22.9.2020, www.rai-news.it/tgr/trento/video/2020/09/tnt-andrea-merler-elezioni-trento-commenti-2601818a-ad0a-460d-a249-8d58fb0ed849.html (14.10.2020)
- Vampa, Davide (2016), Declining partisan representation at the local level: assessing and explaining the strengthening of local lists in Italian municipalities (1995-2014), in: *Local Government Studies*, (44) 2, 579-597



Alessia Donà

Quote di genere e selezione delle candidature

Un'analisi delle elezioni comunali 2020 in Provincia di Trento

Gender quotas and the selection of local politicians.

An analysis of the 2020 municipal elections in the province of Trento

Abstract Women are underrepresented in most elected and appointed positions in local government in Italy. The municipal elections held in September 2020 also confirmed this trend in the province of Trento. Despite the fact that regional electoral rules prescribe instruments for a more gender balanced composition of municipal bodies, the province of Trento shows slow but limited progress. In contrast, in other Regions where a more stringent national legislation for equal representation is in force, female representation increased quickly due to the adoption of multiple anti-discriminatory measures (such as candidate quotas, rules concerning the rank order, and double gender preferences). The article discusses the differences between small and large municipalities in promoting female representation and the crucial role of political parties in implementing gender quotas.

1. Introduzione

Nelle giornate del 20 e 21 settembre 2020 si sono tenute le consultazioni elettorali per rinnovare la composizione dei consigli ed eleggere il sindaco/la sindaca di 156 comuni, di cui 33 comuni con una popolazione superiore a 3.000 abitanti. In otto è stato necessario lo svolgimento del secondo turno di ballottaggio tra le due candidature più votate che non avevano ottenuto la maggioranza assoluta dei voti nella giornata di domenica quattro ottobre 2020.

Mentre nel mondo la percentuale di donne elette nelle assemblee legislative è aumentata nel corso degli ultimi decenni, le donne rimangono tuttavia ancora sottorappresentate non solo nei parlamenti nazionali (Inter-Parliamentary Union 2020) ma anche a livello locale (Sundström/Stockemer 2015). La questione non è solo numerica, bensì sostanziale dal momento che è stato argomentato e dimostrato che gli interessi delle donne sono meglio rappresentati dalle politiche donne (Phillips 1995). Diventa dunque importante esaminare i risultati delle elezioni amministrative secondo una prospettiva di genere al fine di valutare quanto sia paritaria la democrazia locale in Trentino. Il livello locale è infatti un'arena di decisione politica che ha effetti immediati sulla vita dei cittadini. In che misura le donne partecipano a questa arena? Fino a che punto le quote di genere funzionano nell'influenzare il processo di selezione dei partiti politici e dunque nell'aumentare la rappresentanza femminile? Come sono cambiati i dati rispetto alla precedente consultazione di cinque anni fa (Donà 2016)? E più in generale, come si inseriscono i risultati della provincia di Trento all'interno del più ampio contesto nazionale?

Il presente articolo cerca di affrontare queste domande e mira a contribuire al dibattito circa gli effetti delle quote di genere sul piano della rappresentanza politica femminile e delle strategie elettorali dei partiti politici (in questo caso locali). L'articolo è strutturato in quattro parti. Nella prima parte vengono presentate le regole attualmente in vigore per le competizioni elettorali locali al fine di rafforzare la rappresentanza femminile nella composizione delle assemblee legislative e delle giunte comunali. Nella seconda parte sono presentati i dati relativi alle candidature femminili per l'elezione a consigliere e per la carica di sindaca. Nella terza parte vengono discussi i risultati elettorali secondo una prospettiva di genere, anche attraverso un confronto con le altre regioni italiane. Nelle Conclusioni sono tratte alcune indicazioni rispetto alla questione genere e politica in Trentino, tenendo conto dei vari strumenti possibili per incentivare la formazione di organi legislativi paritari e la capacità dei partiti di adottarli con impegno e non solo in maniera formale.

2. Regole di genere per la composizione delle liste e la formazione della giunta comunale

Quali sono le misure che regolamentano l'accesso alle cariche elettive al fine di incentivare le pari opportunità tra uomini e donne? Oltre alle normative nazionali che fungono da quadro generale di riferimento, le regioni e le provincie autonome possono adottare una specifica legislazione in materia. In riferimento al nostro contesto territoriale, la Regione Trentino-Alto Adige ha approvato la legge regionale n. 2 del tre maggio 2018 intitolata “Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige” (Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 2020a). Il Codice ha raccolto in un testo unico le 26 leggi regionali in materia di enti locali introdotte dal 1956 al 2017 e riguardanti una serie di ambiti (organi di governo, organizzazione, personale, responsabilità e controlli, procedimento elettorale e referendum consultivi). Esaminiamo di seguito quelle disposizioni rilevanti ai fini della presente trattazione.

In base alla normativa vigente, le modalità di elezione del sindaco e del consiglio comunale variano a seconda della dimensione del comune (Brunazzo 2016). Per quanto riguarda la provincia di Trento, per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti vige un sistema elettorale di tipo maggioritario per cui risulta eletto alla carica di sindaco chi ottiene il maggior numero di voti. Per i comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti vi è una formula elettorale proporzionale corretta con premio di maggioranza e il sindaco è eletto a suffragio universale e diretto con la maggioranza assoluta dei voti validi.

Al fine di promuovere condizioni per la parità di accesso alle cariche elettive, secondo l'articolo 240 del già citato Codice recante norme per la “Parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”, le liste dei candidati devono essere formate da rappresentanti di entrambi i generi. In particolare, in ciascuna lista di candidati nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi del numero massimo di candidati spettanti alla medesima lista con eventuale arrotondamento all'unità superiore. Nel caso in cui una lista non includa candidature di entrambi i generi, la commissione elettorale può ricusare la lista; in caso di superamento della quota di genere prevista, la commissione può ridurre la lista al numero massimo ammesso di candidati del medesimo genere, stralciando gli ultimi nomi del genere eccedente i due terzi.

Inoltre, l'articolo 55 contiene le norme per la “Parità di accesso nella giunta comunale” e stabilisce che l'esecutivo locale debba essere composto da rappresentanti di entrambi i generi. Tale articolo stabilisce che la rappresentanza del genere meno rappresentato debba essere garantita almeno proporzionalmente alla sua consistenza

in consiglio comunale con arrotondamento all'unità inferiore in caso di cifra decimale inferiore a cinquanta e con arrotondamento all'unità superiore in caso di cifra decimale pari o superiore a cinquanta. Per garantire la parità di accesso in giunta comunale da parte di entrambi i generi è possibile eventualmente ricorrere alla nomina o elezione di un/a cittadino/a non facente parte del consiglio. Qualora venga nominata o eletta una giunta comunale non composta da rappresentanti dei due generi come previsto dalla norma, la giunta provinciale diffida immediatamente il comune ad adeguarsi entro 30 giorni. Se scaduto tale termine non vi sono stati adeguamenti, la giunta provinciale può provvedere allo scioglimento del consiglio comunale.

Da segnalare infine la novità introdotta dall'articolo 113 relativa ai "Piani per la parità". Gli enti locali con popolazione superiore a 30.000 abitanti (di fatto i comuni di Trento e Rovereto e sette comunità di valle) possono elaborare dei piani per la promozione della parità fra i generi, denominati piani per la parità. I piani per la parità sono predisposti per un periodo di cinque anni e sono verificati periodicamente. Nei piani per la parità si dovrebbe indicare con quali tempi e con quali misure in materia di organizzazione, di organico, di formazione e di aggiornamento nonché in quali strutture amministrative siano richieste modifiche per garantire una composizione *gender balanced*. Tuttavia, le norme non definiscono i soggetti competenti a elaborare e monitorare questi piani per la parità. Pur essendo in vigore da due anni tale norma, ad oggi non vi è riscontro – tra i vari siti web istituzionali consultati – che questi piani siano stati elaborati e/o resi pubblici.

3. I numeri delle candidature femminili

Quante sono state le candidature femminili alla carica di consigliere comunale e di sindaco? Alla data di chiusura di presentazione delle liste per le elezioni amministrative le candidature in totale sono state pari a 6.724 (Il Trentino 2020a), di cui 2.572 donne (38 per cento del totale) e 4.152 uomini (62 per cento). Da segnalare che Trento è stato il comune dove si è registrato il maggior numero di candidature presentate per la carica di consigliere comunale (pari a 714, di cui il 37,8 per cento donne; L'Adige 2020).

Per quanto riguarda la carica di sindaco vi sono state 291 candidature, di cui 51 donne (pari al 17 per cento del totale). Inoltre, in 110 comuni (su 156 al voto) sono state presentate candidature esclusivamente maschili mentre Villa Lagarina è stato l'unico comune dove sono state presentate esclusivamente candidature femminili (due) alla carica di sindaca (Il Trentino 2020b). Da aggiungere che in 55 comuni vi

è stata un'unica candidatura alla carica di sindaco, e in questo caso la questione di diritto è stato il raggiungimento del quorum del 50 per cento di elettori votanti, pena il commissariamento dell'ente locale. Di questi 55 comuni, nove hanno registrato un'unica candidatura femminile e sono stati: Cembra, Lisignago, Rumo, San Michele all'Adige, Sarnonico, Scurelle, Spiazzo, Stenico, Terzolas e Ziano di Fiemme, comuni che nella maggior parte dei casi hanno una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti.

Come messo in evidenza da numerose ricerche accademiche sulla rappresentanza politica delle donne a livello locale (per lo più focalizzate sul caso delle contee degli Stati Uniti; Holman 2017) e confermato anche dal caso trentino, più aumenta l'ampiezza della dimensione demografica del comune minore è la presenza delle donne come candidate. In sostanza, un comune grande tende ad essere meno *gender balanced* sul piano della rappresentanza politica. Citiamo come esempio il caso di Pergine Valsugana, un comune di oltre 21.000 abitanti, il quale ha visto tre candidati uomini competere per la carica di sindaco. Se adottiamo una prospettiva storica sulle elezioni comunali, questo dato non sorprende. Infatti, oltre a Pergine Valsugana, anche negli altri grandi comuni di Trento, Rovereto e Riva del Garda non vi è mai stata una prima cittadina donna, almeno fino alle elezioni del 2020 (si veda più avanti).

Quante donne hanno corso per la carica di sindaca in questi comuni? Ecco i dati: a Trento erano presenti otto candidature di cui due donne (una appartenente al M5S, l'altra alla lista Si può fare); a Rovereto erano presenti cinque candidature di cui una donna (per il partito dei Verdi); infine, a Riva del Garda erano presenti cinque candidature di cui due donne (una per la Lega, l'altra appartenente a un movimento civico). Quali le ragioni di questa storica assenza femminile alla guida dei grandi comuni? Una robusta e consolidata ricerca accademica ha esaminato quali siano i fattori che incentivano o ostacolano la presenza di donne, mettendo in evidenza che il tipo di contesto istituzionale condiziona la rappresentanza femminile. Secondo Smith, Reingold e Owens (2011) la probabilità delle donne a essere elette aumenta al calare del prestigio associato alla carica e con l'aumentare delle dimensioni del collegio elettorale. Nei comuni di grandi dimensioni demografiche vince chi ottiene il maggior numero di voti e quindi chi si candida (o meglio, chi viene selezionato dai partiti) è una persona già conosciuta dall'elettorato (un cosiddetto "volto noto" per prestigio professionale o per esperienze politiche pregresse) e in grado di raccogliere un ampio consenso anche grazie alle proprie reti di conoscenze personali. In questo contesto istituzionale di grandi dimensioni sono generalmente i partiti politici gli attori dominanti del processo di reclutamento e di selezione delle candidature e della competizione elettorale (anche se nel caso di Pergine Valsugana si è da anni

assistito alla vittoria di una coalizione di liste civiche). Diversamente, nei comuni più piccoli un ruolo da protagonista è svolto dalle liste civiche territoriali che non necessitano di una macchina organizzativa di tipo partitico per entrare in contatto con l'elettorato locale. Su questo aspetto, che appare dirimente per comprendere le diverse dinamiche di genere tra i comuni, torneremo nella parte delle Conclusioni.

Mettendo a confronto i vari partiti e le loro scelte elettorali, è da segnalare come la Lega, definito come un partito populista di estrema destra negli studi politologici (Passarelli/Tuorto 2019), abbia promosso quattro candidature femminili alla carica di sindaco in comuni con dimensioni medio – grandi, comprendenti oltre al già ricordato caso di Riva del Garda, anche Mori, Lavis e Ala; al contrario, il Partito Democratico ha selezionato due candidature femminili per i comuni medio-grandi, quali i comuni di Ala e Volano¹. Questo dato appare smentire le due tesi secondo cui, da un lato, il consenso ai partiti di estrema destra impedisca la presenza di donne nei consigli comunali e nelle giunte, per effetto delle loro visioni conservatrici dei ruoli di genere; mentre, dall'altro lato, i partiti di sinistra siano maggiormente favorevoli ad aprire il reclutamento a soggetti esclusi dai circoli del potere, tra cui le donne (Krook/Childs 2010). Questo secondo aspetto, assieme al precedente, verrà ripreso e discusso nelle Conclusioni.

4. I risultati elettorali: una lenta affermazione femminile

Quali sono stati alla fine i risultati delle elezioni comunali per quanto riguarda la rappresentanza politica femminile in Trentino? Incominciamo con una panoramica dei comuni a seconda della loro dimensione demografica (Tabella 1). Nei comuni di Aldeno, Predazzo, Riva del Garda e Volano – aventi una popolazione superiore a 3.000 abitanti – sono state elette quattro donne sindache. In 26 comuni con meno di 3.000 abitanti sono state elette donne sindache alla guida del municipio (Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 2020b). Il dato dell'elezione di 30 donne sindache conferma che vi è stato un aumento significativo della presenza femminile alla guida dei comuni rispetto a quanto registrato nelle elezioni amministrative del 2015 (Donà 2016) quando le donne risultarono elette sindache in 17 comuni.

I dati ci dicono che il numero delle donne sindache è quasi raddoppiato rispetto al 2015. Nei casi di otto comuni (Predazzo, San Michele all'Adige, Rumo, Sarnonico, Stenico, Tesero, Valdaone e Volano) le candidate sindache erano *incumbent* e dunque si è trattato di una loro riconferma. Il risultato che ha cambiato lo scenario tradizionale è stata l'elezione di una donna alla guida di un grande comune. È acca-

Tab. 1: Le sindache elette alle elezioni provinciali di Trento nel settembre 2020, distinte per comuni con popolazione superiore o inferiore a 3000 abitanti.

	Comune	Popolazione	Sindaca eletta (appartenenza)
1.	Aldeno	Superiore a 3.000 ab.	Cramerotti Alida (Aldeno insieme)
2.	Caldonazzo	Superiore a 3.000 ab.	Wolf Elisabetta (siAmo Caldonazzo)
3.	Civezzano	Superiore a 3.000 ab.	Fortarel Katia (Cives, Insieme per Cives)
4.	Predaia	Superiore a 3.000 ab.	Cova Giuliana (Predaia in comune)
5.	Predazzo	Superiore a 3.000 ab.	Bosin Maria* (Per Predazzo, Impegno comune)
6.	Riva del Garda	Superiore a 3.000 ab.	Santi Cristina (Lega, Fratelli d'Italia, Forza Italia, con altre liste civiche)
7.	San Michele all'Adige	Superiore a 3.000 ab.	Sandri Clelia* (lista civica Insieme, Nuovi orizzonti)
8.	Villa Lagarina	Superiore a 3.000 ab.	Giordani Julka (Comunità nuova)
9.	Volano	Superiore a 3.000 ab.	Furlini Maria* (Rinnoviamo Volano, Volano Democratica PD)
10.	Carzano	Inferiore a 3.000 ab.	Trentinaglia Nicoletta (Agire insieme)
11.	Castello Tesino	Inferiore a 3.000 ab.	Menato Graziella (Castellum Taxinum)
12.	Cembra Lisignago	Inferiore a 3.000 ab.	Ferrazza Alessandra (Un futuro in comune)
13.	Drena	Inferiore a 3.000 ab.	Chiarani Giovanna (Insieme per Drena)
14.	Fai della Paganella	Inferiore a 3.000 ab.	Mottes Mariavittoria (Fai che vorrei)
15.	Fiavé	Inferiore a 3.000 ab.	Aloisi Nicoletta (rinnoviamo con voi)
16.	Malé	Inferiore a 3.000 ab.	Cunaccia Barbara (Obiettivo comune)
17.	Ossana	Inferiore a 3.000 ab.	Marinelli Laura (Vergot per Cusiano, Fucine e Ossana)
18.	Pellizzano	Inferiore a 3.000 ab.	Tomaselli Francesca (Costruire futuro)
19.	Rumo	Inferiore a 3.000 ab.	Noletti Michela* (Vivere Rumo)
20.	San Lorenzo Dorsino	Inferiore a 3.000 ab.	Rigotti Ilaria (Il borgo che vorrei)
21.	Sarnonico	Inferiore a 3.000 ab.	Abram Emanuela* (Insieme per Sarnonico e Seio)
22.	Scurelle	Inferiore a 3.000 ab.	Ropelato Lorenza (Per Scurelle)
23.	Sover	Inferiore a 3.000 ab.	Sighel Rosalba (Ascoltare per fare)
24.	Spiazzo	Inferiore a 3.000 ab.	Chesi Barbara (Spiazzo)
25.	Stenico	Inferiore a 3.000 ab.	Mattevi Monica* (Stenico attiva)
26.	Terzolas	Inferiore a 3.000 ab.	Pederghana Luciana (Noi Terzolas)
27.	Tesero	Inferiore a 3.000 ab.	Ceschini Elena* (Per Tesero e la sua gente)
28.	Torcegno	Inferiore a 3.000 ab.	Campestrin Daniela (Torcegno nel cuore)
29.	Valdaone	Inferiore a 3.000 ab.	Pellizzari Katty* (Valdaone)
30.	Ziano di Fiemme	Inferiore a 3.000 ab.	Deflorian Maria Chiara (Gruppo 2020)

Fonte: elaborazione dell'autrice da dati tratti da Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (2020b). Legenda: (*) sindache ricandidate

duto a Riva del Garda (Il Trentino 2020c) dove è stata eletta sindaca la candidata della Lega sostenuta dall'intera coalizione di centro destra Cristina Santi, la quale ha superato (con un consenso del 50,98 per cento, anche grazie alla discutibile scelta della sezione del Patt di Riva di apparentarsi con la candidata) al secondo turno di ballottaggio il sindaco uscente Adalberto Mosaner (espressione della coalizione di PD, Futura e altre liste civiche).

Per quanto riguarda la composizione di genere dei consigli comunali e delle relative giunte, in questa analisi ci soffermiamo sui dati dei quattro comuni più grandi di Trento, Riva del Garda, Pergine Valsugana e Rovereto. A Trento è risultata vincente al primo turno la coalizione del centro sinistra guidata da Franco Ianeselli che nella sua veste di sindaco ha nominato una giunta composta da quattro donne e tre uomini; per quanto riguarda il consiglio comunale di Trento sono state elette nove donne. Passando a Riva del Garda, la neosindaca del centro destra Cristina Santi ha nominato una giunta composta da una donna (nel ruolo di vicesindaca), con un consiglio comunale che conta quattro donne. A Pergine Valsugana, è stato riconfermato per la terza volta sindaco Roberto Oss Emer (sostenuto da cinque liste civiche) che ha nominato una giunta composta da due donne (di cui una nel ruolo di vicesindaco) con un consiglio comunale che registra la presenza di sette donne. Infine, a Rovereto il riconfermato sindaco del centro sinistra Francesco Valduga ha nominato una giunta composta da due donne (una nel ruolo di vice) con un consiglio comunale composto da sette donne. Nei grandi comuni è dunque cresciuta la presenza delle donne a livello di giunta e di consiglio comunale, se si fa il confronto con quelli che erano i risultati del 2015.

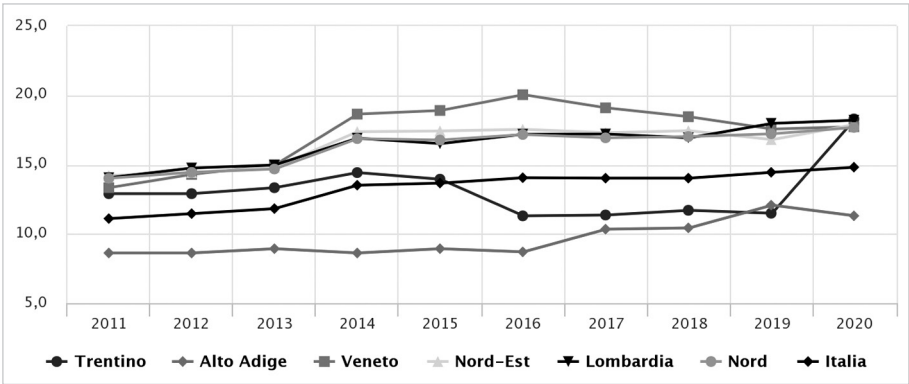
In generale, alla luce dei dati aggregati sulla presenza di donne nell'amministrazione comunale comunali, possiamo osservare qualche debole miglioramento. Sappiamo che a fine dicembre 2019 (Ministero dell'Interno 2019), in Provincia di Trento i dati riguardanti l'amministrazione comunale erano i seguenti: i sindaci erano 146 uomini e 20 donne (pari al 14 per cento); 1.662 uomini e 649 donne come consiglieri comunale e a livello di giunta 332 assessori e 220 assessore. Dopo le elezioni del 2020, per quanto riguarda il vertice del comune la percentuale di donne sindache è oggi pari al 18 per cento (in valori assoluti 30 donne in 164 comuni), segnando dunque una crescita di quattro punti percentuali. Per quanto riguarda le assemblee elettive (Tabella 2), nel 2020 vi sono 1.579 uomini e 711 donne nel ruolo di consigliere comunale. Anche in questo caso si segnala una crescita nel dato percentuale dal 28,8 del 2019 all'attuale 31 per cento, un valore che resta comunque sotto la media nazionale (33,1 per cento) e le percentuali registrate nelle regioni del Nord Est (oltre il 34 per cento).

Tabella 2: Incidenza delle donne consigliere (anno 2020)

	Trentino	Alto Adige	Veneto	Nord-Est	Lombardia	Nord	Italia
Totale	2.290	1.884	6.740	18.164	16.945	50.689	89.773
Donne	711	501	2.403	6.372	5.835	17.319	29.715
Incidenza Donne (percentuale)	31	26,6	35,7	35,0	34,4	34,2	33,1

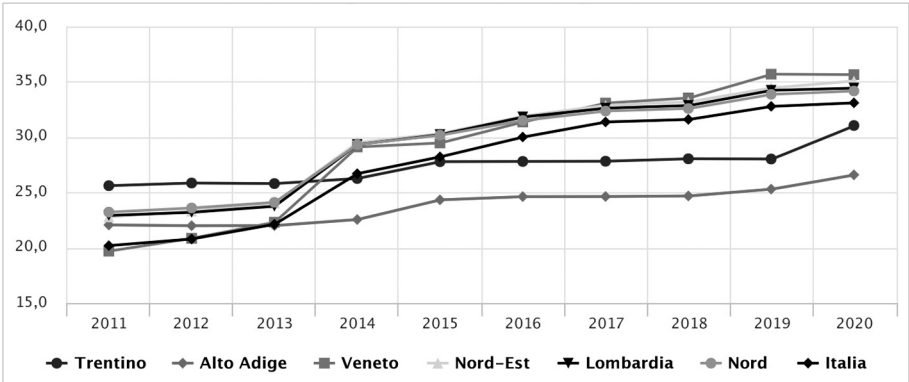
Fonte: ISPAT (dati aggiornati al 30 dicembre 2020)

Grafico 1: Incidenza delle donne Sindaco – numero di donne sindaco su totale sindaci * 100



Fonte: ISPAT (Istituto di statistica della Provincia di Trento) su dati ISTAT

Grafico 2: Incidenza donne nei consigli comunali – numero di donne consiglieri comunali su totale consiglieri comunali * 100



Fonte: ISPAT (Istituto di statistica della Provincia di Trento) su dati ISTAT

Da questi dati emerge che sebbene la presenza delle donne in politica sia aumentata nel tempo nei comuni trentini, tuttavia questo processo è avvenuto con qualche ritardo rispetto al resto del territorio nazionale. Infatti, prendendo in considerazione i dati storici dal 2010 (relativi alla Provincia di Trento comparati con quelli di altre regioni confinanti e con la media nazionale), si evidenzia nei comuni trentini (a differenza di quanto accaduto nei comuni dell'Alto Adige/Südtiro) un improvviso balzo in avanti per quanto riguarda il numero di donne sindache dopo le elezioni del 2020 (grafico 1), mentre l'incidenza delle donne consigliere – seppur cresciuta nel 2020 – rimane sotto i valori registrati nelle altre regioni del Nord-Est (grafico 2). Queste differenze regionali sono riconducibili ai diversi strumenti in vigore sul territorio a favore della parità di genere in politica. Riprenderemo meglio questo aspetto nelle Conclusioni che seguono.

5. Conclusioni

Alla luce dei risultati elettorali delle elezioni comunali e dei vari aspetti che si sono evidenziati nel corso dell'analisi, si può concludere che le donne aumentano la loro presenza nei municipi trentini ma in maniera più lenta e ostacolata rispetto alle situazioni locali di altre regioni.

Infatti, vi sono alcuni aspetti peculiari al sistema istituzionale trentino che spieghino la debole ascesa delle donne nei contesti politici comunali. In primo luogo, il Trentino (come altre regioni speciali, ad eccezione della Sardegna) non ha introdotto la doppia preferenza di genere per le elezioni comunali come invece aveva stabilito la legge nazionale n. 215 del 2012. Tale normativa è stata applicata alle regioni a statuto ordinario con effetti positivi sulla rappresentanza politica femminile (Baltrunaite et al. 2019). In base al meccanismo della doppia preferenza di genere, chi esprime due preferenze è obbligato a scegliere un candidato e una candidata; in questo modo si invita l'elettore/trice a votare in maniera bilanciata secondo il genere dando un'equa probabilità alle donne di essere elette. Nonostante vi siano stati diversi tentavi (senza successo) di introdurre questo strumento anche in Trentino-Alto Adige (Donà 2016), l'unico strumento resta il sistema delle quote di genere nella formazione delle liste delle candidature e nella formazione della giunta. Tale sistema rende le organizzazioni partitiche gli attori cruciali per la realizzazione della parità di genere in politica.

E questo ci porta a considerare un secondo aspetto che è emerso dai risultati di queste elezioni comunali, e cioè il comportamento dei partiti politici locali. Come confermato da molte ricerche, tra i fattori esplicativi della maggiore o minore pro-

pensione a candidare donne vi è la cultura politica e l'organizzazione dei partiti politici (Lovenduski/Norris 1993). Mettendo a confronto i comuni di piccole e grandi dimensioni, si è notata la difficoltà dei partiti politici locali a modificare le consolidate prassi organizzative e le logiche elettorali favorevoli a perpetuare una cultura e una presenza maschile ai vertici della politica comunale. Solo nei comuni di piccole dimensioni, infatti, la competizione tra liste civiche ha incentivato da tempo una logica innovativa e aperta alla partecipazione delle donne, di qui l'alto numero di donne che partecipano e vengono elette. Nei comuni di grandi dimensioni, invece, la competizione elettorale avviene per lo più tra partiti politici locali con le loro sedimentate logiche organizzative e di reclutamento, e questo spiega la difficoltà delle donne ad essere candidate ed elette.

Tuttavia, i risultati delle elezioni comunali evidenziano delle sostanziali differenze tra partiti di destra e di sinistra. La tradizionale politica 'al maschile' sembra persistere soprattutto nei partiti di centro sinistra (in particolare nel Partito Democratico del Trentino, Pd) impegnato nel mantenimento di fragili equilibri politici interni (tra le cosiddette correnti) e nella costruzione di alleanze strategiche (con il Patt), rispetto alle quali la persona designata a guidare la coalizione viene scelta soprattutto per il suo ruolo di garante *super-partes* dell'alleanza elettorale tra i partiti. Questa logica è stata confermata dalla scelta del neo eletto sindaco di Trento Ianeselli (volutamente dal Pd come candidato della coalizione; Partito Democratico del Trentino 2019) di nominare vicesindaco l'esponente del Patt Roberto Stanchina per onorare il patto elettorale tra i due partiti, anche se sul piano delle preferenze la consigliere Maria Chiara Franzoia del Pd aveva ottenuto il maggior numero di preferenze in assoluto (oltre 800, seguita a lunga distanza da Stanchina con 511). Quindi, sebbene la forza dei numeri delle donne Pd – si annovera anche Elisabetta Bozzarelli con 628 preferenze – abbia contribuito enormemente alla vittoria della coalizione di centro-sinistra, essa è stata irrilevante dinanzi ad accordi elettorali tra le segreterie di partito che hanno stabilito *ex ante* la divisione delle cariche. Se dunque il partito del Pd smentisce la tesi accreditata storicamente che i partiti di sinistra sono più aperti e favorevoli alla partecipazione delle donne in politica (Krook/Childs 2010), paradossalmente è stato il partito della Lega a promuovere nei grandi comuni una maggiore presenza delle candidature femminili a sindaco, ottenendo il risultato di rompere di far eleggere la prima donna sindaca nel comune di Riva del Garda. Andrebbe quindi rivista la lettura semplificata che sostiene che i partiti di destra escludono mentre i partiti di sinistra includono le donne e riconsegnare un quadro più complesso della questione che rinvia molto a strategie elettorali e a modelli organizzativi più o meno in dialogo con la società.

Infine, secondo i risultati di una approfondita ricerca sulla politica locale (Pini/McDonald 2011) un altro fattore che può contribuire a promuovere la presenza delle donne a livello municipale rinvia alla capacità di portare avanti un cambiamento culturale ‘dal basso’ attraverso campagne di mobilitazione dell’associazionismo femminile e ‘dall’alto’ tramite le attività del femminismo di stato (*state feminism*), termine che sta ad indicare le varie istituzioni che promuovono la parità di genere. Nel caso del Trentino, questo ruolo è svolto dalla Commissione per le pari opportunità tra donna e uomo, istituita nel 2013 presso il Consiglio provinciale, con funzioni per lo più di tipo consultivo e di collegamento con la società civile organizzata (per maggiori dettagli si rinvia alla Legge provinciale n. 13 del 18 giugno 2012 “Promozione della parità di trattamento e della cultura delle pari opportunità tra donne e uomini”). In particolare, sotto la presidenza di Simonetta Fedrizzi (dal 2012 alla fine del 2018) la Commissione è stata l’attiva protagonista di campagne di sensibilizzazione e di informazione sulla democrazia paritaria (Consiglio della Provincia Autonoma di Trento 2020) e anche di tempestivi interventi (Consiglio della Provincia Autonoma di Trento 2016) durante il dibattito politico sulla riforma elettorale al fine di sollecitare l’introduzione della doppia preferenza di genere per le elezioni provinciali del 2018. L’attività di *advocacy*, sostenuta dall’alleanza trasversale di numerose consigliere provinciali e dalla società civile organizzata, ha avuto come esito l’approvazione della legge provinciale n. 4 del 2018 che ha modificato la legge del 2003 introducendo per le elezioni provinciali la doppia preferenza di genere e l’obbligo di rispettare una quota di genere del 50 per cento nella composizione delle liste elettorali con ordine di presentazione alternato tra le candidature. Le elezioni del 2018 svoltesi con le nuove misure per la parità di genere hanno portato alla formazione di un Consiglio provinciale che ha raggiunto il più alto numero di donne consigliere nella storia provinciale con nove donne su 35 membri (pari a una percentuale del 25,7 per cento). E a conferma della maggiore propensione della Lega a candidare e far eleggere donne, si ricorda che cinque donne sono esponenti della Lega (su un totale di 13 consiglieri eletti) mentre vi è una donna eletta del Pd su quattro consiglieri. Questo successo del 2018 nel modificare le norme valide per le elezioni provinciali potrebbe essere un’esperienza da tenere presente da parte della nominata Commissione per le pari opportunità durante la XVI legislatura e attualmente guidata da Paola Maria Taufer al fine di sollecitare quei cambiamenti culturali e legislativi necessari anche a livello locale per un’effettiva democrazia paritaria. Insomma, c’è ancora da fare per sanare – il non lusinghiero- eccezionalismo del caso trentino.

Note

- 1 In particolare, la Lega ha candidato le seguenti donne sindache: Santi Cristina a Riva del Garda, Depretto Paola a Mori, Ceccato Monica a Lavis e Cattoi Vanessa a Ala; il Pd ha candidato Franca Bellorio a Ala e riconfermato Maria Furlini a Volano (Partito Democratico del Trentino 2020).

Riferimenti bibliografici

- Baltrunaite, Audinga/ Casarico, Alessandra/ Profeta, Paola/ Savio, Giulia (2019), Let the Voters Choose Women, in: : Journal of Public Economics, volume 180, December 2019, Article 104085
- Brunazzo, Marco (2016), Le elezioni comunali in Trentino nel 2015: lo stato di salute dei partiti locali, in: Engl, Alice/Pallaver, Günther/Adler, Elisabeth (a cura di), *Politika 2016: Die Gemeinden der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Partizipation, Zusammenarbeit, Finanzierung; ein Vergleich = I comuni dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino: Partecipazione, Collaborazione, Finanziamento; un Confronto*, Bolzano: Edition Raetia, 113-126
- Consiglio della Provincia Autonoma di Trento (2016), La Commissione per le pari opportunità sollecita l'esame del ddl sulla doppia preferenza di genere, 22.12.2016, www.consiglio.provincia.tn.it/news/giornale-online/Pages/articolo.aspx?uid=178996 (25.01.2021)
- Consiglio della Provincia Autonoma di Trento (2020), Commissione provinciale pari opportunità – Relazioni annuali attività, www.consiglio.provincia.tn.it/presso-il-consiglio/pari_opportunita/Pages/relazioni-annuali.aspx (25.01.2021)
- Donà, Alessia (2016), Le elezioni amministrative in provincia di Trento del maggio 2015: quali i risultati per la rappresentanza politica femminile?, in: Engl, Alice/Pallaver, Günther/Adler, Elisabeth (a cura di), *Politika 2016: Die Gemeinden der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Partizipation, Zusammenarbeit, Finanzierung; ein Vergleich = I comuni dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino: Partecipazione, Collaborazione, Finanziamento; un Confronto*, Bolzano: Edition Raetia, 158-174
- Holman, Mirya R. (2017), Women in Local Government: What We Know and Where We Go From Here, in: *State and Local Government Review*, 49 (4), 285-296
- Il Trentino (2020a), Elezioni comunali: 6724 candidati in gara, più uomini che donne, in: *Il Trentino*, 20.11.2020
- Il Trentino (2020b), Elezioni comunali? Faccenda da uomini, in: *Il Trentino*, 26.08.2020
- Il Trentino (2020c), Le due vie di Riva e Rovereto, in: *Il Trentino*, 05.10.2020
- Inter-Parliamentary Union (2020), Women in politics www.ipu.org/resources/publications/infographics/2020-03/women-in-politics-2020 (25.01.2021)
- L'Adige (2020), Voto a Trento: l'analisi dei dati, in: *L'Adige*, 19.11.2020

- Krook, Mona Lena/ Childs, Sarah (2010), *Women, Gender and Politics: A Reader*, Oxford: Oxford University Press
- Lovenduski Joni/ Norris Pippa (a cura di) (1993), *Gender and Party Politics*, London: SAGE
- Ministero dell'Interno, Anagrafe degli Amministratori Locali e Regionali, 31.12.2019, amministratori.interno.gov.it/amministratori/statistiche/contasindassconssessoxprov.htm (25.01.2021)
- Partito Democratico del Trentino (2019), Centrosinistra, c'è il sì ufficiale: "Ianeselli è il candidato giusto", www.partitodemocraticotrentino.it/articolo7565.html (25.1.2021)
- Partito Democratico del Trentino (2020), Tutti i Risultati!, www.partitodemocraticotrentino.it/pagina78/Comunali%2020-21%20settembre%202020.html (25.01.2021)
- Passarelli, Gianluca/Tuorto Dario (2019), *La Lega di Salvini. Estrema destra al governo*, Bologna: Il Mulino
- Phillips, Anne (1995), *The Politics of Presence*, Oxford: Oxford University Press
- Pini, Barbara/McDonald Paula (a cura di) (2011), *Women and Representation in Local Government*, London: Routledge
- Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (2020b), Elezioni amministrative 2020 – Trentino, 5.10.2020, www.2020.elezionicomunali.tn.it/index.html (25.01.2021)
- Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/ Südtirol (2020a), Informazioni, modulistica e normativa – Codice degli enti locali della regione autonoma Trentino-Alto Adige, www.regione.taa.it/entilocali/schedaModulistica.aspx?ID=1167 (22.1.2021)
- Smith, Adrienne/ Reingold, Beth/ Owens, Michael Leo (2011), The political determinants of women's descriptive representation in cities, in: *Political Research Quarterly*, 64: 315–29
- Sundström, Aksel /Stockemer, Daniel (2015), What determines women's political representation at the local level? A fine-grained analysis of the European regions, in: *International Journal of Comparative Sociology*, 56 (3-4), 254-274

Panorama



Günther Pallaver

Das Verfassungsreferendum zur Reduzierung der Parlamentarier/-innen

Ergebnisse und Besonderheiten in Südtirol

The constitutional referendum on the reduction of parliamentarians

Results and special features in South Tyrol

Abstract On the 20th and 21st of September 2020, the constitutional referendum on the reduction of parliamentarians took place. With a turnout of 51,1 percent, 69,6 percent voted in favour of reducing the number of parliamentarians. The high level of support can be explained by, among various factors, the fact that, for years, the climate of opinion had been on the side of those in favour of reducing the size of parliament. After Aosta and the Province of Trento, South Tyrol was in third place in terms of turnout. In terms of support for the reduction of mandates, South Tyrol was only behind the region of Molise. About five percent more of the population took part in the referendum than in the local council elections that took place at the same time.

In the future, seven deputies will be elected in the Trentino-Alto Adige region: six for the Senate, three for each province.

1. Die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen

Am 20. und 21. September 2020 fand das Verfassungsreferendum zur Reduzierung der Parlamentarier/-innen gleichzeitig mit den Regionalratswahlen in Kampanien, Ligurien, Apulien, Venetien, Marken, Toskana und Aostatal statt. Außerdem gab es in zahlreichen Regionen Kommunalwahlen, darunter auch in der Region Trentino-Südtirol. Das Referendum hätte bereits am 29. März stattfinden sollen, wurde wegen der Corona-Epidemie aber auf September verschoben.

Laut Artikel 138 der italienischen Verfassung werden Gesetze der Verfassungsrevision und andere Verfassungsgesetze von jeder Kammer durch zwei mit einer Zwischenzeit von mindestens drei Monaten gefassten Entschlüssen angenommen und mit absoluter Mehrheit der Mitglieder beider Kammern bei der zweiten Abstimmung genehmigt.

Wird ein Verfassungsgesetz in den letzten beiden Durchgängen mit absoluter, nicht aber mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet, haben ein Fünftel der Mitglieder von Kammer oder Senat, 500.000 Wähler/-innen oder fünf Regionalräte die Möglichkeit, ein Verfassungsreferendum zu beantragen, das an kein Quorum der Wahlbeteiligung gebunden ist. Trotz eines breiten Konsenses der Parteien zur Reduzierung der Parlamentarier/-innen haben 71 Senator/-innen parteiübergreifend ein solches Referendum beantragt. Außer von Fratelli d'Italia hatten Vertreter/-innen aus allen relevanten Parteien den Antrag mitunterzeichnet: Forza Italia (42), Gemischte Fraktion (10), Lega (9), Partito Democratico (5), Italia Viva (2), Movimento 5 Stelle (2), ein Senator auf Lebenszeit (La Stampa 2020).

Das verabschiedete Gesetz sieht die Reduzierung der Parlamentarier/-innen um 36,5 Prozent vor: Von 630 Abgeordneten auf 400, von 315 Senator/-innen auf 200. Dadurch ändert sich auch der Repräsentationsschlüssel. In der Kammer erhöht sich dieses Verhältnis von 96.000 auf 151.000 Einwohner/-innen pro Mandat, im Senat von 188.500 auf 302.500. Bislang galt die Regel, dass keine Region weniger als sieben Senator/-innen aufweisen darf, mit Ausnahme von Molise (zwei) und Aosta (ein/e Senator/-in). Molise und Aosta bleiben unangetastet, aber sonst werden die sieben Senator/-innen auf drei reduziert. Von den 400 Abgeordneten werden nicht mehr zwölf, sondern nur mehr acht über die Auslandswahlkreise gewählt, im Senat statt acht nur mehr vier. Es bleiben die Senator/-innen auf Lebenszeit, deren Anzahl auf 5 eingefroren wird. Daneben behalten ehemalige Staatspräsidenten das Recht auf einen Sitz im Senat.

Stellt man einen Vergleich unter den 27 EU-Mitgliedsländern an (28 mit Großbritannien) so wählte bisher Italien einen Abgeordneten pro 100.000 Einwohner/-innen.

Damit lag Italien gleichauf mit Großbritannien (1.0) und in der Nähe von Spanien (0.8); Deutschland, Frankreich und den Niederlanden (alle 0.9). In Zukunft werden 100.000 italienische Einwohner/-innen nur mehr 0.7 Abgeordnete wählen. In keinem anderen EU-Land braucht es in Zukunft für einen Abgeordneten so viele Einwohner/-innen wie in Italien (vgl. Senato della Repubblica/Camera dei deputati 2019).

2. Das gesamtstaatliche Wahlergebnis

Beim Verfassungsreferendum stimmten 70,0 Prozent für die Reduzierung der Parlamentarier/-innen, 30,0 Prozent dagegen. Von den 20 Regionen stimmten acht mit über 70,0 Prozent dafür, elf mit über 60 Prozent, lediglich die Region Friaul-Julisch Venetien lag mit 59,6 Prozent unter der 60er Marke an letzter Stelle. Bereits Anfang September hatten alle Umfragen unisono auf ein Ergebnis in dieser Größenordnung hingewiesen, zuvor lag die Wahlabsicht noch bei fast 80,0 Prozent. Die höchsten Zustimmungen gab es im Molise (79,9 Prozent) und in Südtirol (79,0 Prozent), die geringsten im Friaul (59,6) und in Venetien (62,9) (Governo italiano – Ministero dell'interno 2020).

Bei den Verfassungsreferenden ist kein Beteiligungsquorum vorgesehen. Diesmal gingen in Italien 51,1 Prozent zu den Urnen, fast gleich viele wie beim Verfassungsreferendum 2006 (52,4), während sich 2001 bescheidene 34,1 Prozent beteiligten, 2016 immerhin 65,5 Prozent. Die beiden Inseln Sizilien und Sardinien blieben diesmal bei 35 Prozent stehen, die beiden Regionen Trentino-Südtirol (70,9 Prozent) und Aosta (73,4 Prozent) belegten die ersten Plätze.

Von den Parteien fingen nur die 5Stelle und Fratelli d'Italia nicht an zu wanken, in allen anderen Parteien, die offiziell dafür gestimmt hatten, gab es prominente Dissident/-innen. Die Wähler/-innen der 5Stelle, Einbringer der Verfassungsreform, wählten schließlich mit 96,0 Prozent geschlossen für die Reduzierung, es folgen Fratelli d'Italia mit 71,0 Prozent, während bei den *Leghisti* trotz offizieller Zustimmung durch Parteiobmann Matteo Salvini ein Drittel mit Nein stimmte, 67,0 Prozent dafür. Dass der Dissens im Partito Democratico (PD) erheblich war, zeigen jene 42,0 Prozent der PD-Wähler/-innen, die gegen die Reform gestimmt haben. Die Forza Italia-Wähler/-innen haben die halbherzige Zustimmung zur Reduzierung in den Wind geschlagen und zu 60,0 Prozent mit Nein gestimmt (Demopolis 2020).

Die Reduzierung der Parlamentarier/-innen zwingt nun die Regierung, diese Entscheidung in die Praxis umzusetzen. Zwei Reformen stehen damit in einem unmittelbaren Zusammenhang: Das Wahlsystem und die damit verbundene Neueinteilung

der Wahlkreise sowie die Neuordnung der parlamentarischen Reglements. Allerdings hat die Pandemie diese notwendigen Reformen derzeit in den Hintergrund gerückt (vgl. Caravita 2020; Fabrizzi/Picciarelli 2020).

3. Das Wahlergebnis in Südtirol

In der Region Trentino-Südtirol wurden bislang elf Abgeordnete gewählt, auf eine/-n Abgeordnete/-n kamen 93.500 Einwohner/-innen. Das bedeutet einen Einschnitt von 36,4 Prozent. Was den Senat betrifft, so wurden bislang je 147.000 Einwohner/-innen sieben gewählt, mit der Reform werden es pro 171.500 Einwohner/-innen sechs Senator/-innen sein, jeweils drei für jede Provinz. Mit dem Verfassungsgesetz wird erstmals eine Mindestanzahl an Senator/-innen für die beiden Autonomen Provinzen Bozen und Trient verfassungsrechtlich verankert (Senato della Repubblica/Camera dei deputati 2019, 5–11).

Trotz dieser einschneidenden Änderungen führten die regionalen Ableger der gesamtstaatlichen Parteien eher einen verhaltenen Wahlkampf in Südtirol, während sich die Mehrheit der (ethno)regionalen Parteien Südtirols mit einer klaren Stellungnahme zurückhielten. Von den anlässlich des Referendums elf im Südtiroler Landtag vertretenen Parteien hat sich keine gegen die Verkleinerung des Parlaments ausgesprochen, sieben waren dafür, vier haben keine Wahlempfehlung abgegeben.

Die SVP als einzige regionale Partei Südtirols, die auch im römischen Parlament vertreten ist, gab keine eindeutige Präferenz ab. Die Verringerung der Parlamentarier/-innen wurde zwar begrüßt, aber kritisiert, dass mit dieser Reform nicht auch das Zweikammersystem geändert und somit die Effizienz nicht gesteigert würde. Ein gewisser Widerspruch machte sich insofern auf, als die SVP-Vertreter/-innen bei den letzten drei von vier Abstimmungen im Parlament für die Verringerung gestimmt hatten, dann aber bekannt gaben, beim Referendum mit Nein zu stimmen, weil die an das Referendum verbundenen notwendigen Reformen, vor allem das Wahlgesetz, nicht erfolgt seien und man nicht eine Katze im Sack kaufen wolle (Dolomiten 2020, 17). Außerdem wollten einige nicht die populistischen Forderungen der *Grillini* prämiieren (Kofler 2020, 2).

Die relativ verhaltenen Vorbehalte der SVP zur Reduzierung der Parlamentarier/-innen stehen in einem krassen Widerspruch zum Widerstand, den die Sammelpartei immer an den Tag legte, wenn es um die Reduzierung der Parlamentarier/-innen durch Reformen des italienischen Wahlsystems ging. Solche Vorbehalte gab es bei jeder Wahlsystemreform, beginnend bei jener des Jahres 1993 bis hin zur Reform

nach dem Verfassungsreferendum vom September 2020, bei denen es vor allem um Wahlrechtshürden zu Ungunsten der SVP ging (und geht). Zentrales Argument ist dabei immer die Absicherung der Vertretung für die deutsch- und ladinischsprachige Minderheit auf parlamentarischer Ebene. So ging die SVP bei der Wahlrechtsreform von 1993, die eine Sperrklausel von 4 Prozent auf gesamtstaatlicher Ebene einführte, (erfolglos) dagegen beim italienischen Verfassungsgerichtshof sowie bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte vor (Peterlini 2012, 176–184). Bei der Reduzierung der Parlamentarier/-innen durch das Verfassungsgesetz zuerst und durch das Verfassungsreferendum danach hielt sich die SVP mit ihrem Protest zurück, weil sie im Wesentlichen kaum Einbußen ihrer parlamentarischen Vertretung zu befürchten hat.

Die Grünen-Verdi-Vërc, die eine Liste mit Pro- und Contra-Argumenten präsentierten, das Team K und die Südtiroler Freiheit gaben ebenfalls keine Wahlempfehlung ab. Die Südtiroler Freiheit argumentierte ihre Enthaltung nicht nur mit politischen, sondern vor allem mit ethnischen Argumenten. Man sehe es nicht als eigene Aufgabe an, sich in italienische Angelegenheiten einzumischen bzw. den italienischen Staat durch eine Verkleinerung des Parlaments finanziell zu entlasten.

Die Freiheitlichen legten sich eindeutig fest und sprachen sich für ein klares Ja beim Verfassungsreferendum und somit für die Verkleinerung des Parlaments aus. Sie argumentierten mit Einsparungen und Effizienzsteigerung (vgl. Rai 2020). Auch die Anfang September kurz vor dem Referendum gebildete neue Ein-Mann-Fraktion Enzian, eine Abspaltung vom Team K, plädierte für die Verkleinerung und forderte daran anschließend auch eine Verkleinerung von Landtag und Gemeinderäten (Die Neue Südtiroler Tageszeitung 2020). Dieselbe Haltung nahm auch die zweite Ein-Mann-Fraktion namens Alto Adige Autonomia ein, eine Abspaltung der Lega.

Die gesamtstaatlichen Parteien riefen die Wähler/-innen auf, mit Ja zu stimmen.

In Südtirol gab es 392.784 Wahlberechtigte, wovon 274.869 (69,98 Prozent) an der Wahl teilnahmen. Es gab geringe 1.511 ungültige Stimmzettel und 13.304 (5,1 Prozent) weiße Stimmzettel (2 Stimmzettel wurden angefochten) (Civis.bz.it 2020).

Im Vergleich zu den anderen drei Verfassungsreferenden von 2001, 2006 und 2016 blieb diesmal Südtirol im Wesentlichen im Mainstream des Wahlverhaltens, auch wenn die Wahlbeteiligung um rund 20 Prozent höher als im nationalen Durchschnitt lag und die Befürworter/-innen um zehn Prozent höher lagen als im restlichen Staatsgebiet.

Tab. 1: Die Haltung der im Landtag vertretenen Parteien zum Referendum

Parteien	dafür	dagegen	keine Wahl-empfehlung
Südtiroler Volkspartei			x
Team K			x
Grüne-Verdi-Vörc			x
Die Freiheitlichen	x		
Süd Tiroler Freiheit			x
Movimento 5 stelle	x		
Partito Democratico	x		
Lega Salvini Alto Adige Südtirol	x		
L'Alto Adige nel cuore – Fratelli d'Italia	x		
Alto Adige Autonomia	x		
Enzian	x		

Quelle: Eigene Recherche

Tab. 2: Wahlbeteiligung bei Verfassungsreferenden in Südtirol

	Gegenstand des Referendums	Wahlbeteiligung		Ja-Stimmen		Nein-Stimmen	
		Italien	Süd-tirol	Italien	Süd-tirol	Italien	Süd-tirol
2001	Umfassende Regionalisierung	34,1	51,97	64,2	85,6	35,8	14,4
2006	Umbau der Verfassungsarchitektur (u.a. Stärkung Ministerpräsident/-in, Umwandlung Senat in Länderkammer)	52,5	38,4	38,7	23,6	61,3	76,4
2016	Reform Renzi-Boschi, Umbau Verfassungsarchitektur	65,48	67,41	40,88	63,69	59,12	36,31
2019	Reduzierung der Parlamentarier/-innen	51,1	70	69,96	79,01	30,04	20,99

Quelle: Gatterer 2010, 147; Governo italiano – Ministero dell'interno 2020

Im innerregionalen Vergleich lag Trient mit 71,9 Prozent bei der Wahlbeteiligung etwas höher als Südtirol (70,0 Prozent), die Region Trentino-Südtirol wurde aber bei einer Wahlbeteiligung von 71,0 Prozent vom Aostatal mit 73,4 Prozent überholt. Südtirol lag somit italienweit an dritter Stelle.

Italienweit an zweiter Stelle lag Südtirol beim Abstimmungsergebnis. In der Provinz Bozen stimmten 79,0 Prozent für die Verkleinerung des Parlaments, lediglich die Region Molise lag mit 79,9 Prozent vor Südtirol.

Zeitgleich mit dem Verfassungsreferendum fanden in Südtirol auch die verschobenen Gemeinderatswahlen statt. Wie sehr diese Koppelung auf das Wahlergebnis einwirkte, zeigen die drei Gemeinden, in denen keine kommunalen Wahlen stattfanden und wo die Wahlbeteiligung im Landesdurchschnitt sehr tief lag. In Sarntal waren es 31,2 Prozent, in Freienfeld 37,2 Prozent und in Deutschnofen 37,5 Prozent. Am höchsten war die Wahlbeteiligung in Waidbruck mit 89,6 Prozent. Auffällig ist allerdings, dass in Südtirol die Wahlbeteiligung beim Verfassungsreferendum um knapp fünf Prozent höher lag als bei den Gemeindewahlen, an denen sich lediglich 65,4 Prozent der Wähler/-innen beteiligt hatten. In den Gemeinden mit italienischer Mehrheit (Bozen, Leifers, Pfatten, Branzoll, Salurn) lag die Wahlbeteiligung mit 72,0 Prozent etwas höher als im Landesdurchschnitt, während die ladinischen Gemeinden (Abtei, Enneberg, St. Christina, St. Martin, St. Ulrich, Wengen, Wolkenstein) mit 77,2 Prozent doch erheblich höher als der Rest Südtirols wählten. Lediglich Corvara mit 60,3 Prozent fiel aus der Reihe. Je größer einwohnermäßig eine Gemeinde ist, desto geringer wird die Wahlbeteiligung. Die 18 Gemeinden unter 1.000 Einwohner/-innen lagen bei 80,4 Prozent Wahlbeteiligung. Die sieben Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 6.000 lagen bei einer Wahlbeteiligung von 73,0 Prozent, die sieben Gemeinden zwischen 6.000 und 10.000 Einwohner/-innen kamen auf 65,8 Prozent. Die sieben Gemeinden mit über 10.000 Einwohner/-innen weisen eine Wahlbeteiligung von 67,3 Prozent auf. Die Landeshauptstadt Bozen kam auf 64,8 Prozent.

Tab. 3: Einteilung der Gemeinden nach Wahlbeteiligung

Anzahl der Gemeinden	über 80 Prozent	über 70 Prozent	über 60 Prozent	unter 60 Prozent
116	24	70	19	3*

Quelle: Civis.bz.it 2020
 * Unter 60 Prozent lagen die drei Gemeinden Sarntal, Freienfeld und Deutschnofen, zwischen 31,2 und 37,5 Prozent. In diesen Gemeinden fanden keine Kommunalwahlen statt.

Von den 116 Gemeinden stimmte Freienfeld mit 91,0 Prozent für die Annahme der Reduzierung der Parlamentarier/-innen, 96 stimmten mit über 80 Prozent dafür, 18 mit über 70 Prozent und die Gemeinde Bozen lag als einzige mit 67,2 Prozent unter 70 Prozent. Die Gemeinden mit italienischer Mehrheit stimmten mit 72,5 Prozent doch deutlich unter dem Landesdurchschnitt von 79,0 Prozent für die Reduzierung der Parlamentarier/-innen, während die ladinischen Gemeinden mit 80,9 Prozent um rund zwei Prozent darüber lagen. Gemeinden zwischen 5.000 und 6.000

Einwohner/-innen stimmten mit 82,9 Prozent dafür, jene zwischen 6.000 und 10.000 Einwohner/-innen mit 84,7 Prozent, während Gemeinden mit über 10.000 Einwohner/-innen bei 76,4 Prozent lagen. Extrapoliert man aus diesen die Gemeinde Bozen mit über 100.000 Einwohner/-innen, so lag die Zustimmung der Landeshauptstadt bei 67,2 Prozent, jene der restlichen sechs Gemeinden bei 78,0 Prozent. Die Gemeinden unter 1.000 Einwohner/-innen stimmten dem Referendum mit 83,5 Prozent zu. Bei der Zustimmung zum Referendum spielte die Größe der Gemeinde eine geringere Rolle als bei der Wahlbeteiligung (alle Daten entnommen aus Civis.bz.it 2020 und Governo italiano – Ministero dell'interno 2020).

Tab. 4: Einteilung der Gemeinden nach Zustimmung zum Referendum

Anzahl der Gemeinden	über 90 Prozent	über 80 Prozent	über 70 Prozent	über 60 Prozent
116	1	96	18	1

Quelle: Civis.bz.it 2020

4. Resümee

Die hohe Zustimmung zur Reduzierung der Parlamentarier/-innen kam nicht überraschend. Dabei kann man durchaus von der These ausgehen, dass das Referendum deshalb mit einem so hohen Prozentsatz an Zustimmung ausgegangen ist, weil das Meinungsklima seit Jahren auf der Seite der Befürworter/-innen stand, das Parlament zu verkleinern. Dieses Meinungsklima speiste sich aus der über Jahre erfolgten Debatte über die Reduzierung der Parlamentarier/-innen und gegen die *casta*, die politische Klasse, die dazu geführt hat, dass Parteien und Parlament in der öffentlichen Meinung immer mehr an Vertrauen verloren haben.

Wie auf gesamtstaatlicher Ebene ist auch in Südtirol das Vertrauen in die politischen Parteien und ins italienische Parlament in den letzten Jahren konstant niedrig geblieben. In Italien lag das Vertrauen in die Parteien im Jahre 2020 laut Forschungsinstitut Eurispes bei 26,6 Prozent, das Vertrauen ins Parlament bei 25,4 Prozent (Eurispes 2020). Laut dem Forschungsinstitut Demos&Pi lag das Vertrauen in die Parteien Ende 2020 bei neun Prozent, ins Parlament bei 23,0 Prozent (Demos&Pi 2020). In Südtirol lag dieses Vertrauen laut einer Astat-Umfrage von 2012 auf einer Skala von 0 bis 10 bei 3,5, was die Parteien, bei 3,4, was das Parlament betraf (ASTAT 2013).

Im Vergleich zum gesamtstaatlichen Ergebnis weist Südtirol einige Besonderheiten auf. Nach Aosta und der Provinz Trient lag Südtirol bei der Wahlbeteiligung an dritter Stelle. Was die Zustimmung zur Reduzierung der Mandate betrifft, lag Südtirol nur hinter der Region Molise. Am Referendum haben sich rund fünf Prozent mehr beteiligt als bei den zugleich stattgefundenen Gemeinderatswahlen.

In Zukunft werden in der Region Trentino-Südtirol sieben Abgeordnete gewählt werden, sechs für den Senat, jeweils drei für jede Provinz.

Literaturverzeichnis

- ASTAT – Landesinstitut für Statistik (2013), Soziales Engagement, Interesse an Politik und Vertrauen in die Institutionen 2012. Partecipazione sociale, interesse per la politica e fiducia nelle istituzioni 2012, Nr. 48, Juni 2013 https://astat.provinz.bz.it/de/aktuelles-publikationen-info.asp?news_action=300&news_image_id=622250 (23.12.2020)
- Caravita, Beniamino (2020), I possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario, in: *federalismi.it*, 26, 23.09.2020, EDITORIALE_23092020185004.pdf (*federalismi.it*) (22.12.2020)
- Civis.bz.it (2020), Verfassungsreferendum 20.-21. September 2020, <https://civis.bz.it/de/themen/referendum2020.html> (19.12.2020)
- Demopolis (2020), Il voto referendario e gli effetti sullo scenario politico nell’analisi Demopolis, www.demopolis.it/?p=7791 (17.12.2020)
- Demos&Pi (2020), Rapporto gli italiani e lo stato. Rapporto 2020 (23°), www.demos.it/rapporto.php (23.12.2020)
- Die Neue Südtiroler Tageszeitung (2020), Vorbild Schweiz, in: Tageszeitung online, 25.09.2020, www.tageszeitung.it/2020/09/25/vorbild-schweiz/ (23.12.2020)
- Dolomiten (2020), Referendum: SVP-Parlamentarier sagen Nein, in: Dolomiten, 19.09.2020, 17
- Eurispes (2020), 32. Rapporto Italia, Roma: Minerva, https://eurispes.eu/pdf-reader/web/viewer.html?file=https://eurispes.eu/wp-content/uploads/2020/02/2020_rapporto_italia_eurispes.pdf (11.12.2020)
- Fabrizzi, Federica/Picciarelli, Giovanni (Hg.) (2020), Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, in: *federalismi.it*, 29, 21.10.2020, 16122020135641.pdf (*federalismi.it*) (22.12.2020)
- Gatterer, Joachim (2010), Gegen den Trend. Die italienweiten Referenden in der Provinz Bozen von 1974 bis 2009, in: Pallaver, Günther (Hg.), *Politika10. Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuer de pultica*, Bozen: Edition Raetia, 131–149

- Governo italiano – Ministero dell'interno (2020), Dati referendum 20–21 settembre 2020, <https://dait.interno.gov.it/elezioni/open-data/dati-referendum-20–21-settembre-2020> (19.12.2020)
- Kofler, Matthias (2020), Wir bekommen mehr Gewicht, aber..., in: Die Neue Südtiroler Tageszeitung, 22.09.2020, 2
- La Stampa (2020), Raggiunte in Senato le 71 firme per il referendum che stoppa il taglio dei parlamentari, in: La Stampa, 10.01.2020, www.lastampa.it/politica/2020/01/10/news/raggiunte-in-senato-le-71-firme-per-il-referendum-che-stoppa-il-taglio-dei-parlamentari-1.38311950 (23.12.2020)
- Peterlini, Oskar (2012), Minderheitenschutz und Wahlsysteme, Wien: new academic press
- Rai (2020), Verfassungsreferendum: Kaum Wahlempfehlungen aus Südtirol, Politik und Institutionen, 08.09.2020, www.rainews.it/tgr/tagesschau/articoli/2020/09/tag-Referendum-2020-Verfassung-Parlament-Wahlempfehlungen-Suedtiroler-Parteien-c5ae394a-0e21-420c-beef-b720f8bf8b1c.html (01.12.2020)
- Senato della Repubblica/Camera dei deputati (2019), Riduzione del numero dei parlamentari. Elementi per l'esame in Assemblea, A.C. 1585-B, Dossier 07.10.2019, <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0167f.pdf> (10.11.2020)

Rezension

Recensione

**Brunner, Ulrich (2020), Lernen S' Geschichte, Herr Reporter!
Bruno Kreisky, Episoden einer Ära, Salzburg/München:
ECOWIN-Verlag**

Eines vorneweg: Dieses Buch ist keine Biografie. Solche gibt es sonder Zahl über Österreichs „Jahrhundertkanzler“, wie er vom Autor am Ende seines Buches titulierte wird. Er selbst, gelernter Schriftsetzer aus einer kleinen Weinviertler Druckerei (wie Franz Jonas, der verewigte frühere Bundespräsident), der in Abendkursen der Arbeitermittelschule seine Matura nachgeholt und später ein Jusstudium abgebrochen hat, um dem Journalistenberuf in der „Arbeiter Zeitung“ voll nachgehen zu können, ist auch kein Historiker. Aber er hat, wie vom „Journalistenkanzler“ in einem Pressefoyer nach dem wöchentlichen Ministerrat zurechtgewiesen, seine Lektion gelernt und diverse Notizen, die er seit seiner berufsbedingten Begegnung mit Bruno Kreisky von 1968 bis zu dessen Ableben 1990 anfertigte, entsprechend dessen Lebensgeschichte zu einem durchgängigen Manuskript geordnet und mit einem Vorwort sowie einem Epilog versehen, wo er einen weiten Bogen zwischen dem vorigen „Sozialdemokratischen Jahrhundert“ und seinem persönlichen Austritt aus der SPÖ nach 50 Jahren Mitgliedschaft im April 2007 spannt.

Das Buch selbst erschien anlässlich des 30. Todestages von Bruno Kreisky und sollte ursprünglich den Titel „Dem Mythos Kreisky auf der Spur“ (der jetzt nur noch am Klappentext enthalten ist) tragen, erhielt dann aber auf Anraten des Verlagslektorates den eher verkaufsfördernden Hingucker, den es nun hat und der ihm schon zur mittlerweile 2. Auflage verhalf. Wobei der Lehrmeister original die eher schonende Formulierung „a bisserl Geschichte“ verwendete, obgleich ihn die Veranlassung hierzu ziemlich erzürnt hatte. Diesem seinen Zorn ließ er allerdings insofern freien Lauf, indem er den damals angesprochenen ORF-Redakteur zu einem einfachen untergeordneten Reporter degradierte. Für derart kleine Bosheiten und verbale Untergriffe war Kreisky laut Brunner aber stets zu haben. Was war geschehen an

diesem für Ulrich Brunner denkwürdigen 24. Februar 1981, an dessen Vortag es in Spanien zu einem rechtsextremen Putschversuch gekommen war? Der Autor widmet dem Ereignis und der etwas komplizierten parlamentarischen Vorgeschichte ganze sieben der insgesamt 272 Seiten in seinem Buch.

Für den begnadeten Kommunikator Kreisky war das von ihm erfundene Pressefoyer in einem engen Vorraum des Ministerratssaales die geeignete Bühne, auf der er eingezwängt zwischen den ihn umringenden Journalisten „seine unbändige Vorliebe fürs Debattieren ausleben konnte.“ Brunner erläutert dazu im Kapitel „Kreiskys jüdische Identität“: „Die ausgeprägte Lust am Streitgespräch kann man vielleicht als jüdisches Erbe Kreiskys bezeichnen, als eine in der Kindheit und Jugend erworbene Geschicklichkeit im Umgang mit Rede und Gegenrede.“

Und so entzündete sich bei besagtem Pressefoyer Rede und Gegenrede an der Ausschaltung des Parlaments während der Zeit der 1. Republik in Österreich sowie am aktuellen nämlichen Versuch rechtsextremer Putschisten in Spanien. Brunners Einwand, dass man in Österreich und nicht in Spanien sei, ließ in der Folge den Regierungschef förmlich „explodieren“, wie sich der Buchautor ausdrückt. Was allerdings nachvollziehbar ist, war Kreisky doch vom Dollfuß-Regime nach der Rückkehr aus Brünn von einer Konferenz der Revolutionären Sozialisten nach dem Verbot der Sozialdemokratie in Österreich, an der er als Funktionär von deren Jugendorganisation teilgenommen hatte, wegen „Hochverrats“ angeklagt und anschließend für 16 Monate ins Gefängnis gesteckt worden, wo er die Zelle lange Zeit mit einem Stalin verehrenden Kommunisten und mit einem illegalen Nationalsozialisten teilen musste. Kreisky begann in dieser Lage, ein Tagebuch zu schreiben, das dann 2009 auch veröffentlicht wurde. Brunner: „Drei Personen auf acht Quadratmetern – dazu braucht man eine bestimmte Überlebensstrategie, Kreisky schuf sich diese durch Schreiben und Lesen. [...] Die im Tagebuch angeführte Bücherliste umfasst 100 Titel. Kreisky las sich durch die wichtigsten Werke der marxistischen Literatur, ökonomische Werke, Belletristik und auch Lyrik. [...] Den Grundstock für seine große Belesenheit legte Kreisky in der Zelle des Landesgerichts.“

Kreisky schrieb und las nach eigener Angabe von sechs Uhr morgens bis sechs Uhr abends. Neben der politischen Literatur lernte er auch Rainer Maria Rilke schätzen. Man findet in seinem Tagebuch immer wieder Zitate aus der Literatur, die er gelesen hatte. Darunter auch welche von Oscar Wilde oder Anatol France, den er besonders liebte. An anderer Stelle seines Buches meint Brunner über die Lese Früchte des Bundeskanzlers: „Kreisky würzte seine Reden gern mit Zitaten berühmter Schriftsteller. Diese stammten nicht aus Zitatensammlungen, sondern waren Zeugnisse seiner großen Belesenheit.“ Seine besondere Stärke habe sich jedoch im

freien Reden gezeigt: „Er hat sich gern als terrible simplificateur bezeichnet, als schrecklichen Vereinfacher. Tatsächlich hat Kreisky oft mit einfachen Metaphern versucht, Verständnis für seine politischen Anliegen zu erreichen.“ Das erleichterte ihm auch den Zugang zu den so genannten „kleinen Leuten“. Kreisky selbst beschrieb das so: „Das Überzeugenwollen ist ein Prozess. Man fordert den anderen auf, mitzudenken, und trachtet danach, diesen Prozess des Mitdenkens nicht zu unterbrechen, indem man Fragen selber stellt, die der andere dann für beantwortet hält.“ Brunner ergänzend: „Die langsame Sprechweise Kreiskys gab dem Zuhörer außerdem das Gefühl, er könne dem Redner beim Denken zuschauen.“ Er beschäftigte keine *Ghostwriter*, sondern diktierte seine Reden selbst, war aber dann kein großer Rhetoriker, wie Brunner konstatiert.

Viel gedanklichen Raum widmet der Buchautor einem prägenden Vorbild seines Buchobjektes: „Bruno Kreisky verehrte Otto Bauer, den geistigen Führer der Sozialdemokratie in der Zwischenkriegszeit. ‚Ich fühlte mich von Anfang an mit allen Fasern meines politischen Denkens an ihn gebunden‘, schilderte Kreisky später.“ Wie intensiv die Bindung war, weiß Brunner an anderer Stelle: „Dieser beriet ihn sogar bei seiner Studienauswahl. Kreisky sollte auf Wunsch der Eltern eigentlich Medizin studieren. Bauer riet ihm davon ab. Mediziner seien beruflich so eingespannt, so dass sie wenig Zeit für die Parteiarbeit hätten. Juristen hätten es da leichter, außerdem brauche die Partei Juristen. [...] Kreisky studierte also Jus. Dem Rat Bauers entsprechend stand für ihn immer die Partei im Mittelpunkt seines Lebens.“

Dieser Lebensmittelpunkt machte es ihm aber bisweilen nicht leicht, denn „Kreisky war während seiner politischen Tätigkeit in der SPÖ in keine Seilschaft eingebettet. Er war ein Einzelkämpfer und als solcher sehr misstrauisch gegenüber möglichen Verschwörungen. Auf Kritik konnte er ziemlich wütend reagieren.“ Brunner versucht das mittels psychiatrischer Erklärung des Narzissmus zu erläutern:

„Zweifel an der eigenen Großartigkeit sind für Narzissten nicht zu ertragen. Kränkungen seiner Person erlebt er viel schlimmer als körperliche Verwundungen, tatsächliche oder vermeintliche Kritik ist ihm unerträglich und unverzeihbar. [...] In der psychoanalytischen Forschung geht man davon aus, dass ein falsches Maß an Zuwendung in der Kindheit verantwortlich ist für Narzissmus. Kreisky hat oft in kleinerem Kreis erzählt, dass er zu seiner Mutter eigentlich keine Beziehung hatte. Diese widmete sich liebevoll dem kranken älteren Bruder. [...] So etwas können Kinder oft als traumatisches Erlebnis empfinden. [...] Kreisky musste von frühester Kindheit an auch noch die Zurückweisung als Jude verkraften, die zweite

große Kränkung in seinem Leben. Die Benachteiligung der Juden führte ihn in die Nähe anderer Benachteiligter der Gesellschaft: die in der Sozialdemokratie organisierten Arbeiter. Mit dem Antisemitismus war er zeit seines Lebens konfrontiert, auch in der eigenen Partei. Tatsächlich hat Kreisky noch als Bundeskanzler panische Angst gehabt, dass ihm seine jüdische Abstammung in der Politik schaden, also den Verlust der Macht kosten könnte.“

Daher stürzte er sich umso entschlossener als „Der rastlose Politiker“ (so eine eigene Kapitelüberschrift im Buch) ins Getümmel der politischen Auseinandersetzung. „Kreisky zitierte sehr gern einen Ausspruch des liberalen französischen Politikers Édouard Herriot ‚Wer die Demokratie stabilisieren will, muss sie in Bewegung halten‘. Das sei die Richtschnur seines politischen Handelns. Er schonte sich dabei auch selbst nicht.

Politik ist an sich ein anstrengender Beruf, doch Kreisky betrieb Raubbau am eigenen Körper. Er war auch bei der Einnahme der Medikamente sehr undiszipliniert.“ So kam es, wie es kommen musste (nachzulesen im Kapitel „Der schwerkranke Kreisky“): Bluthochdruck, zwei Schlaganfälle, Operationen an Galle und Prostata, Herzprobleme, Diabetes und das Versagen der Nieren, das ab Jänner 1982 bis zu dreimal pro Woche zur Dialyse zwang. Der Episodensammler resümiert: „Nach seinem Rücktritt 1983 verbrachte Kreisky viel Zeit in seinem Haus auf Mallorca. Besucher fanden ihn einsam, unversöhnlich und verbittert vor.“ Sein Leben sei von zahlreichen Kränkungen geprägt gewesen:

„Nach der vermeintlichen Benachteiligung gegenüber seinem älteren Bruder folgte der Antisemitismus in der Schule, danach die Ablehnung [als ‚Bürgersöhnchen‘ Anm. des Verfassers] in der SAJ (Sozialistische Arbeiter Jugend). Schließlich 14 Monate Haft durch das Dollfuß-Regime, dann einige Monate bei der Gestapo. Der Zwang in die Emigration [nach Schweden, Anm.] war die nächste Kränkung, gefolgt von der Weigerung seiner Parteigenossen, ihn nach 1945 nach Österreich zurückzuholen. Auch die Wahl zum Parteiobmann 1967 lief nicht ohne Verletzungen ab. Jede Zurückweisung, jede Kränkung hat Kreisky noch mehr angestachelt, sein Ziel zu erreichen: an der Spitze der sozialdemokratischen Bewegung Politik zu gestalten. Gegen Ende seines Lebens musste er allerdings zur Kenntnis nehmen, dass ein von ihm gern zitierter Sinnspruch auch für sein politisches Wirken galt: ‚Der Sinn des Lebens ist das Unvollendete‘“.

Es existiert ein berührendes Video (auf YouTube) als Zeitdokument, wo er diese philosophische Erkenntnis in einem Liegestuhl am Strand von Mallorca sitzend von sich gibt. Bezeichnend für den rastlosen Menschen Bruno Kreisky ist sein musikalisches Lieblingswerk, das er sich gerne anhörte, nämlich die „Unvollendete“ des ruhelosen Wanderers Franz Schubert.

Karl Heiden

heiden169@gmail.com

Politische Persönlichkeit des Jahres

Personalità politica dell'anno

Motivazioni della giuria

Il/la Volontario/a

Personalità politica dell'anno

Politika, la Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Sozieta de Scienza Pulitica de Sudtirol 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 2020 il direttivo di Politika ha scelto la figura del/la Volontario/a. In via eccezionale, in un anno funestato dalla pandemia di Covid-19, che ha messo a nudo molte debolezze della società, anche di quella altoatesina, il direttivo ha deciso di attribuire il riconoscimento a questa figura generica piuttosto che a una persona specifica.

Se la pandemia e le misure di distanziamento sociale, messe in atto per limitarne la diffusione, hanno ostacolato molte attività ordinarie di volontariato, al tempo stesso, con il crescere della crisi è emerso con evidenza il contributo che i/le Volontari/e danno a sostegno della comunità e della coesione sociale, spaziando dal risolvere i piccoli problemi quotidiani relativi alla spesa e all'acquisto di medicine, dei tanti anziani, ma non solo, rimasti bloccati in casa, al sostegno che Volontari/e hanno dato per la realizzazione del monitoraggio di massa della popolazione altoatesina per la rilevazione del Covid-19.

Il volontariato nelle sue varie espressioni, dalle attività organizzate e ben strutturate in associazioni più o meno grandi, fino ad arrivare ad iniziative individuali e spontanee, ha dato e continua a fornire un aiuto determinante per navigare durante i difficili mesi della pandemia, rinvigorendo la solidarietà ed i legami della comunità.

In un momento di forte crisi e caratterizzato dalle limitazioni delle libertà personali, Volontari/e si sono distinti, dando espressione al concetto di democrazia partecipativa, così come al principio di sussidiarietà, enunciato nell'articolo 118 della Costituzione italiana che recita: "Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo

svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà". Le tante iniziative di volontariato svolte ai più diversi livelli hanno messo in luce la voglia di prendersi cura del bene comune e dei più deboli, nell'interesse generale.

Ben oltre e prima della pandemia, le decine di migliaia di persone di ogni età ed estrazione sociale che in Alto Adige si adoperano in modo spontaneo ed a titolo gratuito a favore della comunità, sia in modo informale sia in associazioni di volontariato o di altro tipo, sono un pilastro della salute e del buon funzionamento della società altoatesina. Il loro impegno, che si dispiega nei più diversi settori, dall'assistenza sociale e sanitaria, alla cultura e educazione, dalle attività sportive e ricreative, alla protezione civile e tutela dell'ambiente, fornisce un apporto fondamentale alla convivenza civile e rappresenta una risorsa chiave per sostenere la fiducia, la partecipazione e lo sviluppo dell'Alto Adige, riflettendo e al tempo stesso arricchendo il suo capitale sociale, umano e culturale.

Il premio alla figura del/la Volontario/a è un riconoscimento a tutte quelle persone che con i loro gesti gratuiti, grandi o piccoli che siano, hanno contribuito al benessere ed alla promozione della società civile, non solo in questo difficile 2020; così come è un invito a continuare a sostenere il volontariato in tutte le sue forme e tutte quelle organizzazioni e associazioni, grandi e piccole, che si basano sull'attività dei/lle Volontari/e e promuovono e sostengono il volontariato.

Begründung der Jury

Die/der Ehrenamtliche Politische Persönlichkeit des Jahres

Politika, die Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/ Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/ Sozietà de Scienza Pulitica de Sudtirolo, vergibt jährlich einen Preis an eine Südtiroler Persönlichkeit, die sich auf dem Gebiet der Politik und der politischen Bildung ausgezeichnet hat.

Als politische Persönlichkeit des Jahres 2020 hat der Vorstand von Politika die Figur des/der Freiwilligen gewählt. Ausnahmsweise hat der Vorstand in einem Jahr, das von der Covid-19-Pandemie heimgesucht wurde und dabei viele Schwachstellen auch in der Südtiroler Gesellschaft aufgedeckt hat, beschlossen, den Preis nicht an eine bestimmte Person, sondern an diese allgemeine Figur zu vergeben.

Auch wenn die Pandemie und die Maßnahmen zur sozialen Distanzierung, die zur Begrenzung ihrer Ausbreitung ergriffen wurden, viele üblichen Freiwilligentätigkeiten behindert haben, so hat sich doch mit der wachsenden Krise deutlich gezeigt, welchen Beitrag die Freiwilligen zur Unterstützung der Gemeinschaft und des sozialen Zusammenhalts leisten, von der Lösung kleiner Alltagsprobleme im Zusammenhang mit Einkäufen und dem Kauf von Medikamenten für die vielen älteren Menschen, die zu Hause festsitzen, bis hin zur Unterstützung durch die Freiwilligen beim Massentest der Bevölkerung Südtirols bei der Covid-19-Erhebung.

Die Arbeit der Freiwilligen in ihren verschiedenen Ausprägungen, von organisierten und gut strukturierten Aktivitäten in mehr oder weniger großen Verbänden bis hin zu individuellen und spontanen Initiativen, war und ist eine entscheidende Hilfe, um sich in den schwierigen Monaten der Pandemie zurechtzufinden und die Solidarität und die Bindungen in der Gemeinschaft wieder zu stärken.

In einer Zeit der großen Krise, gekennzeichnet durch Einschränkungen der persönlichen Freiheit, haben sich die Freiwilligen hervorgetan und dem Konzept der partizipativen Demokratie sowie dem Prinzip der Subsidiarität Ausdruck verliehen, wie dies in Artikel 118 der italienischen Verfassung festgelegt ist, der besagt: „Staat, Regionen, Großstädte mit besonderem Status, Provinzen und Gemeinden fördern

aufgrund des Subsidiaritätsprinzips die autonome Initiative sowohl einzelner Bürger als auch von Vereinigungen bei der Wahrnehmung von Tätigkeiten im allgemeinen Interesse.“ Die vielen freiwilligen Initiativen, die auf verschiedenen Ebenen durchgeführt werden, haben den Wunsch unterstrichen, sich um das Gemeinwohl und die Schwächsten zu kümmern, im Interesse der Allgemeinheit.

Schon lange vor der Pandemie und darüber hinaus sind die Zehntausenden von Menschen aller Altersgruppen und sozialer Schichten in Südtirol, die sich spontan und unbezahlt zum Wohle der Gemeinschaft engagieren, sei es informell oder in Freiwilligenorganisationen, eine tragende Säule für die Gesundheit und das gute Funktionieren der Südtiroler Gesellschaft. Ihr Engagement in den verschiedensten Bereichen, von der Sozial- und Gesundheitsfürsorge bis hin zu Kultur und Bildung, von Sport und Freizeitaktivitäten bis hin zum Zivil- und Umweltschutz, leistet einen grundlegenden Beitrag zum zivilen Zusammenleben und stellt eine wichtige Ressource dar, um Vertrauen, Partizipation und Entwicklung in Südtirol zu unterstützen und das soziale, menschliche und kulturelle Kapital zu vergrößern.

Der Preis an die Figur des/der Freiwilligen ist eine Anerkennung all jener Menschen, die mit ihren unentgeltlichen Gesten, wie groß oder klein auch immer diese sind, zum Wohlergehen und zur Förderung der Zivilgesellschaft beigetragen haben, nicht nur in diesem schwierigen Jahr 2020. Der Preis ist auch eine Aufforderung, das Ehrenamt in all seinen Formen sowie all jene Organisationen und Vereine, große genauso wie kleine, auch weiterhin zu unterstützen, die auf der Tätigkeit des Ehrenamtes beruhen und das Ehrenamt fördern und unterstützen.

Mutivazions dla giuria

L/La ulenter/a

Persunalità politica dl ann

Politika, la Sozietà de Scienza Politica de Südtirol/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 ciamp dla politica y dl'educazion zivica.

Coche personalità politica dl ann 2020 à l cunsëi de Politika cris ora la figura dl ulenter/dla ulentera. Per fé n iede na ezezion à l cunsëi, te n ann tucà te na maniera grieva dala pandemia covid-19 che à descürì trueps ponc dëibli nce tla sozietà de Südtirol, tët la dezijion de ne ti dé l pest nia a na persona, ma a chësta figura gene-rela.

Nce sce la pandemia cun la mesures tëutes n cont dla destanzes sozieles pense-des per limité la defujion à mpedì truepa ativateies de ulentariat, an tl medem mumënt cun l crëscer dla crisa udù l cuntribut di/dla ulenteres a sustëni dla cumenanza y dla solidarità soziela; a pië via dala soluzion di pitli problems da uni di, coche jì a cumpré ite o ti fé avëi la medejines ala truepa jënt de tëmp resteda blocheda te cësa, nchin al sustëni da pert di/dla ulenteres ntan l test de massa dla popolazion de Südtirol per la nrescida dl covid-19.

L ulentariat fova y ie, cun si truepa formes, dala ativateies urganisedes y bën struturedes te lies plu o manco grandes nchin ala scumenciadives individueles y spontanes, n aiut fundamentel per se deriejer ntan chisc rie mënsk dla pandemia y per renfurzé la solidarità y l liam dla cumenanza.

Te n mumënt de gran crisa caraterisà da limitazions dla libertà persunela, se ova auzà ora i/la ulenteres dajan esprescion al cunzet dla democrazia partezipativa coche nce al “prinzip de sussidiarietà”, che ie udù dant dal articul 118 dla Costituzion taliana: “L Stat, la Regions, la Ziteies metropolitanes, la Provinzies y i Chemuns sustën la scumenciadiva autonoma di zitadins, singuli y assoziei, per la realizazion de ativateies de nteres generel, sun la basa dl “prinzip de sussidiarietà””. La truepa

scumenciadives de ulentariat sun de plu livei à auzà ora la ueia de se dé ca per l bën dla cumenanza y di plu dëibli, tl nteres generel.

Bele dan la pandemia y sambën nce sëura chëla ora ie la milesc y milesc de persones de uni età y de uni tlas soziela che se dà ca te Südtirol, te na maniera spontana y nia paieda per l bën dla cumenanza, sibe te na maniera nia formela che tres lies de ulentariat, na seva per la sanità y l bon funziunamënt dla cumenanza te Südtirol. Si mpëni ti ciamps defrënc, dal aiut soziel y saniter ala cultura y ala furmazion, dal sport y dala ativateies de tëmp liede ala prutezion zevila y ala scunanza dl ambient, dà n cuntribut fundamentel ala cunvivënza zevila y ie na ressorsa mpurtanta per tenì su crëta, partecipazion y svilup te Südtirol y per fé crëscer l capital soziel, uman y culturel.

L pest ala figura dl ulenter/dla ulentera ie n recunescimënt a duta la persones che cun si azions debant, unfat sce pitles o grandes, à dat si cuntribut per l bënsté y la promozion dla sozietà zevila, nia mé te chësc rie ann 2020. L pest ie nce n nvit a sustenì inant l ulentariat te duta si formes y cun duta la urganisazions y lies, grandes o pitles, che se stiza sun l lëur de ulentariat y che l sustën.

Motivation of the Jury

The Volunteer

Political Personality of the Year

Politika, the South Tyrolean Society for Political Science, yearly awards a prize to a South Tyrolean personality which has excelled in the field of politics and civic education.

As political personality of the year 2020, the board of Politika has chosen the figure of the volunteer. In a year marked by the Covid-19 pandemic, which also uncovered many weaknesses in South Tyrolean society, the board has decided not to present an individual person with the prize, but to award it to a symbolical generic figure, that of the volunteer, instead.

Even though the pandemic and the social distancing measures undertaken to limit its spreading have rendered many of the usual voluntary activities very difficult, the growing crisis has highlighted the contribution of volunteers to supporting community and social cohesion, from solving small daily problems connected to grocery shopping and delivering medication to elderly people unable to leave their homes, to the support of volunteers during the mass-testing efforts to identify Covid-19 in South Tyrol.

The work of volunteers in its different varieties, from organized and well-structured activities in small and large associations to individual and spontaneous initiatives, continues to be a crucial aid during the difficult months of the pandemic, and re-establishes solidarity and relations within the community.

In times of great crisis, marked by restrictions of individual freedom, volunteers have emphasized the concepts of participatory democracy and subsidiarity, as outlined by article 118 of the Italian Constitution: “The State, regions, metropolitan cities, provinces and municipalities shall promote the autonomous initiatives of citizens, both as individuals and as members of associations, relating to activities of general interest, on the basis of the principle of subsidiarity”. The many voluntary initiatives carried out at different levels have highlighted the wish to work for the common good and to take care of those most vulnerable.

The tens of thousands of volunteers from all age groups and social classes in South Tyrol working for the community spontaneously and without remuneration, whether informally or in volunteer associations, are and remain a central pillar for health and the functioning of South Tyrolean society, before, during and beyond the pandemic. The commitment of volunteers in a variety of fields, from social and health care, culture and education, sports and leisure activities, to civil and environmental protection, provides a fundamental contribution to living together civilly, and constitutes a fundamental resource to establish trust, participation and development in South Tyrol and to foster its social, human and cultural capital.

The figure of the volunteer being awarded the prize is a recognition of all those who have contributed to the well-being and promotion of civil society through big and small gratuitous gestures, not only in this difficult year 2020. The award is also a call to support voluntary work in all its forms, as well as all organizations and associations, small and large alike, who are based on voluntary work, and who foster and promote it.

Autorinnen und Autoren

Autrici e autori

Elisabeth Alber, Doktoratsstudium der Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck, Diplomstudium der internationalen Beziehungen und diplomatischen Wissenschaften (mit Schwerpunkt auf vergleichendes öffentliches Recht) an der Universität Turin, Spezialisierungslehrgang Europastudien an der Universität Turku. Sie forscht am Institut für vergleichende Föderalismusforschung von Eurac Research zu Politik und Recht in Bundes- und Regionalstaaten und zu Fragen territorialer Autonomien, Dezentralisierungsprozessen sowie partizipativer Demokratie. Als Gastforscherin arbeitete und lehrte sie in Deutschland, Belgien, Spanien, Frankreich, den USA und Australien. Derzeit ist sie beratend in Moldawien und Südostasien tätig.

elisabeth.alber@eurac.edu

Hermann Atz studierte Physik an der Universität Innsbruck, Politikwissenschaft an der Universität Wien und am Institut für Höhere Studien. Er ist Gesellschafter und wissenschaftlicher Co-Leiter des Sozialforschungsinstituts Apollis in Bozen, das er 1993 gemeinsam mit Helmuth Pörnbacher gründete. Daneben wirkte er viele Jahre als Lehrbeauftragter für Statistik und Methodik an der Freien Universität Bozen und an der Universität Innsbruck. Arbeitsschwerpunkte: Umfrageforschung, Bildung, Sozialwesen, Regionalentwicklung, Wahl- und Policy-Forschung.

hermann.atz@apollis.it

Federico Boffa, laurea in Economia all'Università degli Studi di Torino (2001). PhD in Economics alla Northwestern University di Evanston, Illinois (2006). Dal 2016, Professore Ordinario di Economia Applicata all'Università di Bolzano. È inoltre Non-Resident Scholar del Collegio Carlo Alberto (Torino) e associato dell'IRCRES – CNR. La sua attività di ricerca si concentra nei settori dell'economia industriale, principalmente nei settori dell'energia, dei trasporti e delle infrastrutture, e dell'analisi economica della politica.

federico.boffa@unibz.it

Silvia Bolgherini is Senior Researcher at the EURAC Institute for Comparative Federalism in Bozen and Associate Professor at the University of Perugia. Her main research interests revolve around local government, regional and local governance, intergovernmental relations, electoral studies and comparative political systems.

silvia.bolgherini@eurac.edu

Marco Brunazzo is Associate Professor of Political Science at the Department of Sociology and Social Research at the University of Trento (Italy). His main areas of interest are the EU differentiated integration theory, the role of Italy in the EU, and participatory democracy. Jean Monnet Chair in European Studies, between 2011 and 2016 he directed the Jean Monnet Centre of Excellence at the University of Trento. Since 2016 he is member of the Authority for Public Participation of the Autonomous Province of Trento.

marco.brunazzo@unitn.it

Katharina Crepaz, PhD, ist Senior Researcher am Institut für Minderheitenrecht, Eurac Research, und Privatdozentin an der Technischen Universität München. Nach Studien der Politikwissenschaft, Anglistik und Amerikanistik sowie Skandinavistik an den Universitäten Innsbruck und Wien war sie von 2015–2020 als Post-Doc am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik sowie an der TU München beschäftigt, wo sie sich 2020 auch habilitiert hat. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich gesellschaftliche Diversität und Schaffung von Inklusion und Partizipation.

katharina.crepaz@eurac.edu

Alessia Donà è professoressa associata di Scienza Politica presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento, dove coordina il Centro di studi interdisciplinari di genere. I suoi attuali temi di ricerca comprendono i diritti delle persone Lgbt+, le quote di genere nei partiti e il fenomeno del populismo di estrema destra in Europa. Tra le sue più recenti pubblicazioni si segnalano “La politica dei diritti umani” (2019, Pearson) e “What’s gender got to do with populism?” (2020, European Journal of Women’s Studies).

alessia.dona@unitn.it

Dr. Susanne Elsen ist Professorin für Sozialwissenschaften an der Freien Universität Bozen. Ihre Schwerpunkte in Forschung, Lehre und Praxisentwicklung liegen in den Bereichen Soziale Innovation, Community-Development und Solidarökonomie.

susanne.elsen@unibz.it

Alice Engl, Diplomstudium und Doktoratsstudium der Politikwissenschaft in Innsbruck und postgradualer Studienlehrgang Europäische Studien an der Universität Wien, Senior Researcher und Forschungsgruppenleiterin am Institut für Minderheitenrecht von Eurac Research. Ihre Forschungsfelder sind: grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, speziell in Minderheitengebieten, Policy Prozesse in der EU-Regionalpolitik, Minderheiten und Autonomien, Entwicklungen der Südtiroler Autonomie, Regionen in der EU und sub-staatliche regionale Integrationsprozesse. Veröffentlichungen u.a. in den Zeitschriften Journal of European Integration, Journal of Borderlands Studies, Regional and Federal Studies, Zeitschrift Europarecht, Europäisches Journal für Minderheitenfragen.

Alice.Engl@eurac.edu

Mag. Florian Gasser; MSc MSc, PhD-Kandidat am Institut für Systemisches Management & Public Governance und Teil der Marketing-Masterprogrammleitung an der Universität St. Gallen. Er studierte in Österreich, den USA und der Schweiz in den Bereichen Europäische Politik, Accounting, Auditing & Taxation und Internationale Wirtschaftswissenschaften. Forschungsschwerpunkte sind Wahlanalysen, Europäische Integration und Entscheidungsverhalten auf Social Media und im Tourismus. War vorher als Praktikant im EU-Parlament und als Berater für internationale Unternehmen im Mobilitäts- und Finanzbereich tätig. Seit über elf Jahren Teil der Redaktion einer Dorfzeitschrift in Südtirol.

florian.gasser@unisg.ch

Giorgio Mezzalana, ricercatore indipendente, socio fondatore del gruppo Storia e regione/Geschichte und Region, membro del comitato scientifico della rivista “Qualestoria” (Trieste). Fa parte del Comitato di indirizzo della Fondazione Museo Storico del Trentino e del CdA della Fondazione Alexander Langer Stiftung. Editorialista del “Corriere dell’Alto Adige” e del “Corriere del Trentino”. Collaborazioni scientifiche con musei, istituti di ricerca e istituzioni pubbliche. È autore di numerose pubblicazioni sulla storia del XX secolo in ambito regionale (Tirolo, Alto Adige e Trentino).

giorgiom@ines.org

Michela Morandini, Jahrgang 1976, Politikwissenschaftlerin und Psychologin, seit 2014 in zweiter Legislatur Gleichstellungsrätin der Autonomen Provinz Bozen. Seit jeher an Themen der Gleichstellung der Geschlechter und an Gleichstellungspolitik interessiert, verfasste sie ihre Diplomarbeit über die Unterrepräsentation der Frauen in der Politik Italiens. Beruflich für lange Zeit tätig in der Erwachsenenbildung und als freie Mitarbeiterin der Infes Informationsstelle für Essstörungen hat sie nach einem Lehrgang in gender mainstreaming und einem Master in Coaching und Organisationsentwicklung als Organisationsberaterin gearbeitet.

Michela.Morandini@gleichstellungsraetin-bz.org

Günther Pallaver, Dr. jur et Dr. phil. ist em. Univ.-Professor für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck. Derzeit Mitarbeiter am Institut für vergleichende Föderalismusforschung an der Eurac in Bozen. 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

Gianfranco Pasquino, laureatosi con Norberto Bobbio e specializzatosi con Giovanni Sartori, è Professore Emerito di Scienza politica, Università di Bologna. È particolarmente orgoglioso d'avere condiretto con Bobbio e Nicola Matteucci il Dizionario di Politica (2016, 4a). Il suo libro più recente è "Minima Politica. Sei lezioni di democrazia" (UTET 2020). Per la stessa casa editrice nei primi mesi del 2021 uscirà "Libertà inutile. Profilo ideologico dell'Italia repubblicana". Già Presidente della Società Italiana di Scienza politica, ha ricevuto quattro lauree ad honorem. Dal luglio 2005 è Socio dell'Accademia dei Lincei.

gpasquino@johnshopkins.it

Stefan Perini, geboren 1972 in Sterzing, wohnt in Klausen. Nach der Handelsoberschule in Bozen studierte er Volkswirtschaft an der Universität Trient. Berufliche Laufbahn: Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige und Landesinstitut für Statistik ASTAT (1998–2000), ab 2001 WIFO der Handelskammer Bozen, dort ab 2005 zuständig für den Bereich Wirtschaftsinformation. Seit 2012 leitet er das AFI Arbeitsförderungsinstitut. Seine Schwerpunktthemen: Zukunft der Arbeit, Konjunktur, Einkommen, Verteilung, Welfare.

stefan.perini@afi-ipl.org

Pircher Martin Karl, geboren am 24.12.1991. Bereits während der Masterstudien – Europäische und Internationale Politik (abgeschlossen) & Organisation Studies – trat er eine Stelle als politischer Mitarbeiter bei der SVP an. Akademischer Höhepunkt war unter anderem ein Semesteraufenthalt an der Loughborough University (GB).

Martin.K.Pircher@student.uibk.ac.at

Francesco Ravazzolo (PhD, Erasmus University Rotterdam) è Professore Ordinario di Econometria presso la Libera Università di Bozen-Bolzano. Precedentemente ha ricoperto la posizione di vice-direttore del centro studi di Norges Bank, la Banca Centrale di Norvegia. I suoi interessi di ricerca sono principalmente in econometria Bayesiana, economia dei mercati energetici e macroeconomia. Attualmente il suo impegno verso le attività accademiche include i seguenti ruoli: è membro del comitato esecutivo della Society of Nonlinear Dynamics and Econometrics, membro dello steering committee della Società Italiana di Econometria e membro dell'editorial board di quattro giornali scientifici internazionali, Annals of Applied Statistics, International Journal of Forecasting, Journal of Applied Econometrics, and Studies in Nonlinear Dynamics and Econometrics.

Francesco.Ravazzolo@unibz.it

Sophia Schönthaler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Eurac Research. Zuvor hat sie ihr Studium der Internationalen Beziehungen, Politikwissenschaften und Kultur- und Sozialanthropologie in Bologna, Wien und Den Haag abgeschlossen.

Sophia.Schonthaler@eurac.edu

Mirco Tonin (PhD, Stockholm University) è Professore Ordinario di Politica Economica presso la Libera Università di Bozen-Bolzano. È anche Research Fellow presso l'Institute of Labor Economics (IZA) di Bonn, la Munich Society for the Promotion of Economic Research (CESifo) di Monaco e il Carlo F. Dondena Centre for Research on Social Dynamics and Public Policy di Milano. I suoi interessi di ricerca sono principalmente in economia pubblica e del lavoro ed in economia comportamentale.

mirco.tonin@unibz.it

Verena Wisthaler ist Senior Researcher und Forschungsgruppenleiterin am Institut für Minderheitenrecht der Eurac Research. Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen Immigrations- und Integrationspolitiken auf regionaler und lokaler Ebene.

Verena.wisthaler@eurac.edu

Tiziano Zgaga ist Forscher und Forschungsmanager für sein Team im Horizon-2020-Project „EU3D - Differentiation, Dominance, Democracy“. Derzeit ist er auch „adjunct professor“ (im akademischen Jahr 2020/21) an der Luiss (Rom). Ab April 2021 wird er als Postdoc-Forscher an der Universität Konstanz arbeiten. Zgaga hat einen PhD in Political Science (2020), einen Master of Arts in Law and Government of the European Union und einen Master in International Relations. Seine Forschungsinteressen sind EU-Fiskalpolitik aus komparativer föderaler Perspektive und public policy.

tiziano.zgaga@gmail.com

Giorgia Zogu studiert Politikwissenschaften an der Universität Wien, und arbeitet derzeit an ihrer Masterarbeit zur politischen Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in Südtirol. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich der politischen Partizipation und Immigration.

Giorgiazogu@gmail.com

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.

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.

* 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). 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 politologue e 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

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

* 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. 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.