

Alice Engl
Günther Pallaver
Elisabeth Alber

POLITIKA 2022

Alice Engl
Günther Pallaver
Elisabeth Alber

POLITIKA 2022

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

Stärke durch Wandel

**50 Jahre Zweites Autonomiestatut
und seine Zukunft**

Più forza dal cambiamento

**Il cinquantenario del Secondo
Statuto di Autonomia e il suo futuro**

RAETIA

politik

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

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

AUTONOME
PROVINZ
BOZEN
SÜDTIROL



PROVINCIA
AUTONOMA
DI BOLZANO
ALTO ADIGE



© politika, Bozen 2022

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: Alessandra Cosima Budabin, Katharina Crepaz, Günther

Pallaver, Werner Pescosta, Mauro di Vieste

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

Druckvorstufe | Prestampa | Prestampa: Typoplus

Druck | Stampa | Stampa: Tezzele by Esperia, Lavis

ISBN 978-88-7283-829-7

www.raetia.com

www.politika.bz.it

Einleitung/Introduzione

Alice Engl/Günther Pallaver/Elisabeth Alber _____ 9

Stärke durch Wandel.

50 Jahre Zweites Autonomiestatut und seine Zukunft

Più forza dal cambiamento.

Il cinquantenario del Secondo Statuto di Autonomia e il suo futuro

Wandel der Autonomie

Cambiamento dell'autonomia

*Joseph Marko: Konkordanzdemokratie auf dem Prüfstand:
Neue Erfahrungen, aber die alten Fragen bleiben* _____ 19

*Elisabeth Alber: Südtirols Autonomie im Wandel von dissoziativer
zu assoziativer Konfliktlösung* _____ 39

*Emma Lantschner: Die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung.
Von der ethnischen Zählung zum technischen Instrument zur
Umsetzung der Proporzbestimmungen* _____ 65

Die Innensicht der Autonomie

La visione interna dell'autonomia

*Esther Happacher: Sind die Kompetenzen des Autonomiestatuts
zur Gänze ausgeschöpft, ist der Kompetenzkatalog effektiv?* _____ 85

Roberto Bin: Autonomia e stato di emergenza _____ 99

*Ilaria Riccioni: Dinamiche sociali interetniche tra capitale sociale
e capitale culturale* _____ 109

Die Außensicht der Autonomie

La visione esterna dell'autonomia

- Roberto Toniatti*: Alla ricerca della Regione perduta:
il Trentino e la Regione _____ 127
- Sara Parolari*: Il rapporto della Provincia Autonoma di Bolzano
con lo Stato e con le altre Regioni _____ 145
- Gabriel N. Toggenburg*: Wie EU-fit ist Südtirol, wie minderheitenfit
ist die EU? _____ 161
- Carolin Zwilling*: Die Autonome Provinz Bozen in der
Europäischen Union _____ 175
- Alice Engl*: Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als neue
territoriale Dimension der Autonomie _____ 185

Autonomie und Minderheitenschutz

Autonomia e protezione delle minoranze

- Francesco Palermo*: Autonomia e tutela delle minoranze:
concetti separati e "conviventi" _____ 211
- Jens Woelk*: Die Ladinier/-innen: Minderheit in der Minderheit? _____ 227
- Roberta Medda-Windischer*: Autonomia, minoranze e migrazione.
Dall'integrazione alla società integrata: un percorso ancora
incompiuto _____ 253

Außenwirkung und Vorbild für die Andern?

Impatto esterno e modello per gli altri?

- Marc Röggl/Josef Prackwieser*: Wenn die „Kleinen“ die
Weltbühne betreten
Minderheitendiplomatie in Geschichte und Gegenwart sowie
Südtirols Gestaltungsräume _____ 277

Panorama

Günther Pallaver/Guido Denicolò: Südtirol als Kondominium sui generis. Italien und Österreich auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verantwortung 293

Arianna Piacentini: Gli 'Altri' nelle democrazie consociative: Alto Adige e Bosnia Herzegovina a confronto 315

Politische Persönlichkeit des Jahres

Personalità politica dell'anno

Organisatorinnen des Frauenmarsches in Bozen:
Feministische Transformationsanstöße für Südtirol 326

Begründung der Jury 327

Organizzatrici della marcia delle donne a Bolzano:
impulsi di trasformazione femminista per l'Alto Adige 329

Motivazione della giuria 330

Organisadësses dla marcia dles ëres a Balsan:
impuls feministics de trasformaziun por Südtirol 332

Motivaziuns dla iuria 333

Organizers of the Women's March in Bozen/Bolzano:
Feminist Transformational Impulses for South Tyrol 335

Motivation of the Jury 336

Autorinnen und Autoren

Autrici e autori 339

Editorial

50 Jahre Zweites Autonomiestatut

Die vorliegende Ausgabe von *Politika22* vereint die Vorträge der Tagung: *Stärke durch Wandel – Più forza dal cambiamento. 50 Jahre II. Autonomiestatut und seine Zukunft/Il cinquantenario del Secondo Statuto di Autonomia e il futuro*, die am 25. und 26. Mai 2022 am Eurac Research abgehalten wurde. Organisatoren der Tagung waren die Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft sowie die drei Eurac-Institute: Institut für vergleichende Föderalismusforschung, Institut für Minderheitenrecht und das Center for Autonomy Experience. Wie die Tagung gliedert sich auch die vorliegende Ausgabe in fünf Teile. Im ersten Teil beschäftigen sich Joseph Marko (Universität Graz), Elisabeth Alber (Eurac Research Bozen) und Emma Lantschner (Universität Graz) mit dem *Wandel der Autonomie*. Im zweiten Teil geht es um die *Innensicht der Autonomie*. Beiträge dazu liefern Esther Happacher (Universität Innsbruck), Roberto Bin (Universität Ferrara) und Iliaria Riccioni (Freie Universität Bozen). Der dritte Abschnitt beschäftigt sich mit der *Außensicht der Autonomie*, zu der Roberto Toniatti (Universität Trient), Sara Parolari (Eurac Research Bozen), Alice Engl (Eurac Research Bozen), Gabriel Toggenburg (Universität Graz) und Carolin Zwilling (Eurac Research Bozen) einen Beitrag liefern. Im vierten Teil beschäftigen sich Francesco Palermo (Eurac Research Bozen/Universität Verona), Jens Woelk (Eurac Research Bozen/Universität Trient) und Roberta Medda-Windischer (Eurac Research Bozen) mit Fragen zu *Autonomie und Minderheitenschutz*.

Unter dem Titel *Außenbeziehungen und Vorbild für die Anderen* fand abschließend eine Podiumsdiskussion unter der Leitung von Günther Rautz (Eurac Research Bozen) statt, an der – nach dem Impulsreferat von Marc Röggl – Lamberto Zannier (ehem. Hoher Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE) und Magda Censi (Antenna Cipro – Centro Italiano per la Pace in Medio Oriente) teilnahmen. Marc Röggl und Josef Prackwieser (beide Eurac Research Bozen) haben das Thema für diese Ausgabe verschriftlicht.

Außerhalb der Tagung, aber thematisch damit verbunden, folgen ein Beitrag von Günther Pallaver (Eurac Research Bozen/Universität Innsbruck) und Guido Denicolò (Staatsadvokatur Trient) zur Entwicklung Südtirols als Kondominium *sui generis* sowie ein Beitrag von Arianna Piacentini (Universität Mailand) zum Vergleich zwi-

schen Südtirol und Bosnien-Herzegowina über die „Anderen“ in Konkordanzdemokratien.

Wie der Titel der Tagung suggeriert, beruht die Stärke der Südtiroler Autonomie in ihrer faktischen Wandlungsfähigkeit. Der Wesensgehalt der Autonomie bleibt bestehen, aber deren Anwendung und einzelne Regeln haben sich (zwangsläufig) der sozialen Wirklichkeit angepasst, sodass man heute im Vergleich zum verabschiedeten Statut im Jahre 1972 von einem *nominalen Autonomiestatut* sprechen kann. Das bedeutet in Analogie zu den Verfassungen, dass es zwischen Autonomietheorie im Sinne einer normativen Landesverfassung und Autonomiewirklichkeit Abweichungen gibt.

Südtirols Autonomie funktioniert letztlich deshalb, weil sich diese der sozialen Wirklichkeit anpasst, verankerte Grundsätze, die überholt sind, nicht mehr anwendet oder lediglich pro forma daran festhält. Dieser Wandel öffnet das Tor zu einem *transformativen Konstitutionalismus* des Autonomiestatuts.

In eigener Sache: In der Wissenschaft gilt der Grundsatz, wissenschaftliche Erkenntnisse allen zugänglich zu machen (Open Access). Die Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft hat daher beschlossen, das Jahrbuch *Politika* auf ihrer Website für jedermann/frau zugänglich zu machen. Die Online-Veröffentlichung erfolgt allerdings innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach der Veröffentlichung der gedruckten Ausgabe.

Wir danken all jenen, die am Zustandekommen dieser Ausgabe mitgeholfen haben. Unser Dank geht an die Übersetzer/-innen Alexandra Cosima Budabin, Katharina Crepaz, Werner Pescosta und Mauro di Vieste; an Sophia Schönthaler und Theresia Morandell für ihre Korrekturarbeiten, sowie an die Edition Raetia für die gute und unkomplizierte Zusammenarbeit. Den drei Landesämtern für Kultur sowie der Stiftung Südtiroler Sparkasse danken wir für die finanzielle Unterstützung, ohne die das Erscheinen von *Politika* nicht möglich wäre.

Alice Engl, Günther Pallaver, Elisabeth Alber

Il cinquantenario del Secondo Statuto di Autonomia

Questo numero di *Politika22* raccoglie gli interventi presentati alla conferenza: *Stärke durch Wandel – Più forza dal cambiamento. 50 Jahre II. Autonomiestatut und seine Zukunft/Il cinquantenario del Secondo Statuto di Autonomia e il futuro*, che si è tenuto presso Eurac Research il 25 e 26 maggio 2022. La conferenza è stata organizzata dalla Società di scienza politica dell'Alto Adige e dai tre istituti di Eurac Research: Istituto di studi federali comparati, Istituto sui diritti delle minoranze e Center for Autonomy Experience. Come la conferenza, questo numero è diviso in cinque parti. Nella prima parte, Joseph Marko (Università di Graz), Elisabeth Alber (Eurac Research Bolzano) e Emma Lantschner (Università di Graz) si occupano del *cambiamento dell'autonomia*. La seconda parte si dedica alla *visione interna dell'autonomia*. I contributi sono di Esther Happacher (Università di Innsbruck), Roberto Bin (Università di Ferrara) e Ilaria Riccioni (Libera Università di Bolzano). La terza sezione riguarda la *visione esterna dell'autonomia*, alla quale contribuiscono Roberto Toniatti (Università di Trento), Sara Parolari (Eurac Research Bolzano), Alice Engl (Eurac Research Bolzano), Gabriel Toggenburg (Università di Graz) e Carolin Zwilling (Eurac Research Bolzano). Nella quarta parte, Francesco Palermo (Eurac Research Bolzano/Università di Verona), Jens Woelk (Eurac Research Bolzano/Università di Trento) e Roberta Medda-Windischer (Eurac Research Bolzano) affrontano le questioni *dell'autonomia e protezione delle minoranze*.

Autonomia – Impatto esterno e modello per gli altri? è stato il tema della tavola rotonda presieduta da Günther Rautz (Eurac Research Bolzano). Alla discussione hanno partecipato Lamberto Zannier (ex Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali) e Magda Censi (Antenna Cipmo – Centro Italiano per la Pace in Medio Oriente). Marc Röggl e Josef Prackwieser (entrambi Eurac Research Bolzano) hanno messo a punto il tema per questo numero.

Al di fuori della conferenza, ma ad essa tematicamente collegati, seguono un contributo di Günther Pallaver (Eurac Research Bolzano/Università di Innsbruck) e Guido Denicolò (Avvocatura dello Stato Trento) sullo sviluppo dell'Alto Adige come condominio *sui generis* e un contributo di Arianna Piacentini (Università di Milano) che confronta l'Alto Adige e la Bosnia Erzegovina riguardo agli "altri" nelle democrazie consociative.

Come suggerisce il titolo della conferenza, la forza dell'autonomia altoatesina si basa sul suo cambiamento di fatto. L'essenza dell'autonomia rimane, ma la sua applicazione e singole regole si sono (inevitabilmente) adattate alla realtà sociale, così che oggi, rispetto allo statuto adottato nel 1972, si può parlare di uno *statuto di autonomia nominale*. Questo significa, in analogia con le costituzioni, che ci sono scostamenti tra la teoria dell'autonomia nel senso di una costituzione normativa e la realtà dell'autonomia.

In definitiva, l'autonomia dell'Alto Adige funziona perché si adatta alla realtà sociale, non applica più principi sanciti che sono superati o si limita a rispettarli pro forma. Questo cambiamento apre la porta a un *costituzionalismo trasformativo* dello statuto di autonomia.

Per quanto riguarda noi, nella scienza vige il principio di rendere la conoscenza scientifica accessibile a tutti (Open Access). La Società di scienza politica dell'Alto Adige ha quindi deciso di mettere l'annuario *Politika* a disposizione di tutti sul suo sito web. Tuttavia, la pubblicazione online avverrà entro un periodo di tempo ragionevole dopo la pubblicazione dell'edizione stampata.

Vorremmo ringraziare tutti coloro che hanno contribuito a questa edizione. I nostri ringraziamenti vanno ai traduttori Alexandra Cosima Budabin, Katharina Crepaz, Werner Pescosta e Mauro di Vieste; a Sophia Schönthaler e Theresia Morandell per il loro lavoro di revisione, e a Edition Raetia per l'ottima collaborazione. Vorremmo ringraziare i tre uffici provinciali per la cultura e la Fondazione Cassa di Risparmio per il loro sostegno finanziario, senza il quale la pubblicazione di *Politika* non sarebbe possibile.

Alice Engl, Günther Pallaver, Elisabeth Alber

50 an dl Secundo Statut d'autonomia

Chèsta ediziun de Politika22 tol ite i referac dl convègn: *Stärke durch Wandel – Più forza dal cambiamento. 50 Jahre II. Autonomiestatut und seine Zukunft/Il cinquantenario del Secondo Statuto di Autonomia e il futuro*, che é gnü tigní ai 25 y 26 de ma dl 2022 tl'Eurac Research. I organisadus dl convègn è la Sozieté de Sciënza Politica de Südtirol y i trèi Istitut dl'Eurac: Istitut por l'inrescida comparativa sön le federderalism, Istitut por i dèrc dles mendranzes y le Center for Autonomy Experience. Sciöche le convègn é ince chèsta ediziun partida sö te cin' perts. Tla pröma pert s'ocupèia Joseph Marko (Universitè de Graz), Elisabeth Alber (Eurac Research Balsan) y Emma Lantschner (Universitè de Graz) dl *Mudamènt dl'autonomia*. Tla secunda pert nen vára dla *Odiida dl'autonomia da daite*. I contribuc sön chèsc argomènt é de Esther Happacher (Universitè de Desproch), Roberto Bin (Universitè de Ferrara) y Iliara Riccioni (Universitè Lèdia de Balsan). La terza pert se dá jö cun la *Odiida dl'autonomia da defora*, cun articui de Roberto Toniatti (Universitè de Trènt), Sara Parolari (Eurac Research Balsan), Alice Engl (Eurac Research Balsan), Gabriel Toggenburg (Universitè de Graz) y Carolin Zwilling (Eurac Research Balsan). Tla quarta pert se dá jö Francesco Palermo (Eurac Research Balsan/Universitè de Verona), Jens Woelk (Eurac Research Balsan/Universitè de Trènt) y Roberta Medda-Windischer (Eurac Research Balsan) cun domandes sön l'*Autonomia y la sconanza dles mendranzes*.

Sot le titul *Außenbeziehungen und Vorbild für die Anderen* él inultima ciamó gnü tigní na mësa torona menada da Günther Rautz (Eurac Research Balsan), a chèra ch'al á tut pert, do le referat d'impuls de Marc Röggl, Lamberto Zannier (comissar alt da plüdadí por mendranzes nazionales dla OSZE) y Magda Censi (Antenna Cipro – Centro Italiano per la Pace in Medio Oriente). Marc Röggl y Josef Prackwieser (trami Eurac Research Balsan) á metü jö por scrit l'argomènt traté, por podèi le publiché te chèsta ediziun.

Fora dl convègn, mo che taca adöm sciöche tematica, vègnel spo ciamó n articul de Günther Pallaver (Eurac Research Balsan/Universitè de Desproch) y Guido Denicolò (Avocatöra de Stat de Trènt) sön le svilup de Südtirol sciöche condomine *sui generis* y n contribut de Arianna Piacentini (Universitè de Milan) sön le confront danter Südtirol y la Bosnia-Erzegovina sön i „atri“ te democrazies de concordanza.

Sciöche le titul dl convëgn dá bele da capí, se basëia la forza dl'autonomia de Südtirol sön süa capacitè efetiva da se mudé. Le contignü de basa dl'autonomia resta, mo süa aplicaziun y singoles regoles s'á adaté (por forza) ala realté sozuala. Porchël pón incö baié, en confrunt al Statut aprové tl 1972, de n *Statut d'autonomia nominal*. Chël ó dí, en analogia cun les Costituziuns, ch'al é desfarènzies danter la teoria dl'autonomia sciöche costituziun normativa provinziuala y l'autonomia tla realté.

L'autonomia de Südtirol funzionëia ala fin di cunc porchël, deach'ara s'adatëia ala realté sozuala, prinzipl fissá, che é surpassá, ne vëgn nia plü adotá o ch'an i tëgn ma plü sö pro forma. Chësc mudamënt deura la porta por rové a n *costituzionalism trasformatif* dl Statut d'autonomia.

Por dí valch de nos: tl monn dla sciënza velel le prinzip da lascé che düc dess podëi pormez ala conescënza scientifica (Open Access). La Sozieté de Sciënza Politica de Südtirol á porchël tut la dezijiun da mëte l'anuar Politika a desposiziun de vignun/vignöna sön süa plata internet. Ma che la publicaziun vëgn metüda online n pü' plü tert, do che la verjiun stampada é gnüda fora.

I ringraziun dötes y düc chi che á daidé para che chësta ediziun gniss adaldé. Nosc dilan i vá ales traduturies y ai traduturs Alexandra Cosima Budabin, Katharina Crepaz, Werner Pescosta y Mauro di Vieste; a Sophia Schönthaler y Theresia Morandell por so laur de coreziun, y ala Edition Raetia por la colaboraziun, bona y daldöt nia complicada. Ai trëi Ofizi provinziail por la cultura y ala Fondaziun Cassa dl Sparagn de Südtirol ti dijunse dilan dl sostëgn finanziar, zënza chël ch'ara ne jiss nia da dé fora la revista Politika.

Alice Engl, Günther Pallaver, Elisabeth Alber

Stärke durch Wandel.

**50 Jahre Zweites Autonomiestatut
und seine Zukunft**

Più forza dal cambiamento.

**Il cinquantenario del Secondo Statuto
di Autonomia e il suo futuro**

Wandel der Autonomie

Cambiamento dell'autonomia



Joseph Marko

Konkordanzdemokratie auf dem Prüfstand: Neue Erfahrungen, aber die alten Fragen bleiben

Consociational democracy put to the test New experiences, but the old questions remain

Abstract This paper gives in the first two chapters an overview of the development of the theory of consociational democracy and power-sharing structures and institutions. “Classical” consociational theory was originally developed on the basis of the socio-cultural histories and political structures of Belgium, Switzerland, and Austria in the 1960s and was then adapted to a “new wave” of South-East European, African, and Asian countries after the breakdown of communist or authoritarian regimes from the late 1980s on. As a consequence, consociational theory was perceived as a tool for the management of conflict in deeply ethnically divided societies with two opposing theoretical camps: “accommodationists” versus “integrationists/centripetalists.” The second chapter highlights pros and cons of the arguments of both camps on how to navigate the conundrums of the two basic goals of peace and democracy which are, paradoxically, not identical. The final chapter describes under researched fields concerning theoretical literature and empirical evidence for future research, in particular the combination of consociational democracy with transitional justice and reconciliation, thereby addressing the problem of how to overcome the theoretical divide between accommodation and centripetalism through much more interdisciplinary research.

1. Einleitung: Zur Rekonstruktion der Demokratietheorien

Jede genealogische Darstellung der Entwicklung der Theorie der „Konkordanzdemokratie“ muß wohl von der Intention Arend Lijpharts ausgehen, das britische „Westminster Modell“ der parlamentarischen Demokratie als „ideale“ Form der parlamentarischen Demokratie und damit als Maßstab der Qualität demokratischer Regierungsformen in Frage zu stellen (Lijphart 1977). Dieses als „Konkurrenzdemokratie“ bezeichnete Modell beruht von seinen strukturellen und institutionellen Grundlagen darauf, dass zwei Parteien bei allgemeinen Wahlen um die Mehrheit der Stimmen konkurrieren, um dann so als alleinige Regierungspartei für die Dauer der gesamten Legislaturperiode die politischen Entscheidungsprozesse in Parlament und Exekutive dominieren zu können, wie dies mit dem Slogan „the winner takes it all“ zum Ausdruck gebracht wird. Und nach der Demokratiedefinition von Karl Popper, die sich auf den friedlichen Wechsel der (Regierungs-)Macht beschränkt, ist daher der alternierende Wechsel von Regierung und Opposition die strukturelle Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit und demokratische Legitimation dieser Form des politischen Systems, in dem das Mehrheitsprinzip in doppelter Weise verankert ist. Zuerst als Mehrheitswahlrecht und dann als Regel für die Entscheidungsprozesse im Parlament.

Demgegenüber wurden die Niederlande, die Schweiz und Österreich für lange Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg in der politikwissenschaftlichen Disziplin der vergleichenden Regierungslehre als Abweichungen von diesem Modell und damit auch als „weniger“ demokratisch angesehen, wie dies schon in der eher pejorativ verstandenen Bezeichnung als „Proporz“-demokratie für die Schweiz und Österreich durch Gerhard Lehbruch zum Ausdruck gekommen ist (Lehbruch 1967). So hatte sich in der Schweiz mit der sogenannten „Zauberformel“ und in Österreich mit dem System der „Großen Koalition“ nach 1945 für die Regierungsbildung eine nicht in der Verfassung verankerte Regierungspraxis herausgebildet, die aber auf durchaus anderen strukturellen Voraussetzungen aufbaut. Anstelle des angelsächsischen bipolaren Zweiparteiensystems sind dies Mehrparteiensysteme, in denen auf der Grundlage des Verhältniswahlrechts das jeweils gewählte Parlament ein entsprechendes „Spiegelbild der Gesellschaft“ sein soll, in dem alle politisch relevanten Kräfte im Verhältnis der bei den Wahlen gewonnenen Stimmen inkludiert sind und daher auch an der politischen Willensbildung und Entscheidung teilnehmen sollen. Koalitionen nicht nur für die Regierungsbildung, sondern auch für die Gesetzgebung während der gesamten Legislaturperiode und darauf aufbauend auch die „Ämterpatronage“, d.h. Besetzung von anderen obersten exekutiven Ämtern nach dem parteipolitischen

„Proporz“, sind daher wesentliche institutionelle Merkmale des konkordanzdemokratischen Systems, das eben *nicht* auf *bedingungsloser Konkurrenz*, sondern auf dem Prinzip der *Aufteilung und gemeinsamen Ausübung der Macht* (engl. *power-sharing*) aufbaut, um den Rückfall in gewaltsame Konflikte zu verhindern. Zur Erklärung für die Entwicklung dieser unterschiedlichen institutionellen Arrangements, die zum Teil bis in das 19. Jahrhundert zurückverfolgt werden können, wurde nicht nur die Entscheidung für ein Verhältniswahlrecht herangezogen, sondern auch die historisch-politische Entwicklung der „Spaltung“ der Gesellschaften nach religiösen und/oder ideologischen „Lagern“ (holländisch: „*verzuiling*“) und ein dementsprechend „segmentiertes“ Wählerpotential. Bis heute wird daher in der Wahlforschung zwischen „Stammwähler/-innen“ und „Wechselwähler/-innen“ unterschieden, wobei erstere Kategorie dadurch gekennzeichnet ist, dass die Mitglieder einer Familie über Generationen hinweg bei jeder Wahl ihre Stimme für dieselbe Partei abgeben.

Arend Lijphart hat das Modell der Konkordanzdemokratie schließlich über die west- und mitteleuropäischen Länder hinausgehend in seinem Standardwerk „*Democracy in Plural Societies*“ auf der Grundlage von vier institutionellen und strukturellen Kennzeichen als „Idealtypus“ im Sinne M. Webers gebildet: (1) Koalitionsbildungen, insbesondere in der Exekutive, über die jeweiligen parteipolitischen Gräben hinweg, (2) die „segmentierte Autonomie“ im sozio-kulturellen Bereich auf der Grundlage der gesellschaftlichen Spaltung(en), (3) proportionale Repräsentation im Wahlrecht, aber auch für den öffentlichen Arbeitsmarkt und (4) ein gegenseitiges Vetorecht der an diesem System beteiligten Parteien, die die jeweiligen Segmente politisch repräsentieren. Alle diese Elemente ließen sich nicht nur in den angesprochenen „alten“ europäischen Demokratien auf nationaler und/oder regionaler Ebene mehr oder weniger institutionell ausgeprägt finden, sondern finden sich auch in „neuen“ Demokratien Europas, Afrikas und Asiens, die nach dem Zusammenbruch kommunistischer und anderer autoritärer Regierungssysteme aus politischen Umstürzen und/oder Bürgerkriegen hervorgegangen sind. Von Lijpharts Forschungen ausgehend hat sich daher in den letzten dreißig Jahren in der – gegenüber der älteren, noch stark normativ-institutionell ausgerichteten Regierungslehre – viel stärker behaviouristisch orientierten Disziplin der „*Comparative politics*“ eine eigene Forschungsrichtung etabliert, die in erster Linie den Fragen der Entstehungsbedingungen, den Zielen und der Umsetzung des jeweiligen institutionellen Designs konkordanzdemokratischer Systeme in sogenannten „tief gespaltenen Gesellschaften“ (*deeply divided societies*)“ nachgeht. Grundlegendes „forschungsleitendes Interesse“ ist dabei die Frage, ob und wie konkordanzdemokratische Systeme als Mechanis-

men des Konfliktmanagements dauerhaften Frieden, Demokratie und damit politische Stabilität und ökonomischen Wohlstand herbeiführen und erhalten können.

Im erst jüngst erschienenen Sammelband „Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions“ haben Soeren Keil und Allison McCulloch (2021a) anhand von neun europäischen Fallstudien¹ die vorläufigen Ergebnisse dieser Forschungen zu konkordanzdemokratischen Mechanismen in systematisierender Weise zusammengefaßt. Sie unterscheiden dabei drei zeitliche Phasen für die Entwicklung einer Taxonomie entlang dieser Zeitachse zur Analyse der funktionalen Voraussetzungen (1) der Entstehung unterschiedlicher institutioneller und struktureller „Muster“ der Konkordanzdemokratie, (2) deren Umsetzung in die politische Praxis und (3) der Frage, ob und wie die angestrebten Ziele von Frieden, Demokratie und politischer Stabilität als „Erfolgskriterien“ so weit erreicht werden, dass die konkordanzdemokratischen Institutionen auch wieder in Richtung „normaler“ demokratischer Mechanismen abgebaut werden.

Erstes, wesentliches Ergebnis dieses Vergleichs für den „Erfolg“ ist die zentrale Unterscheidung, ob das konkordanzdemokratische System wie in den Niederlanden, der Schweiz und Österreich (vgl. Ludger et al. 2019) auf dem Willen der jeweiligen einheimischen politischen Eliten zur Teilung und gemeinsamen Ausübung der Macht beruht oder ob konkordanzdemokratische Institutionen in der Folge von Friedensverhandlungen von externen Akteuren von außen „aufgezwungen“ wurden, wobei diese beiden Formen als jeweilige Eckpunkte einer Skala zu verstehen sind. Diese Unterscheidung korreliert in großem Maße mit den dabei entstehenden drei Typen konkordanzdemokratischer Muster: so sind dies, wie in den „klassischen“ Beispielen der Schweiz und Österreich, aber auch in Mazedonien sofort nach der Unabhängigkeit 1991 *informelle Muster* der Koalitionsbildung in Parlamenten und Regierungen entlang der jeweiligen sprachlichen und/oder ideologischen Trennlinien nach dem Links-Rechts Schema, während in Zypern (1960) und Südtirol (1972), aber dann vor allem in Bosnien und Herzegowina (1995) sowie Kosovo (2008) sogenannte „*korporative konkordanzdemokratische institutionelle Mechanismen* wie ethnische Quoten in der Legislative und Exekutive sowie Vetorechte in den jeweiligen rechtlichen Grundlegendokumenten verankert und international garantiert werden. Auch in Nordirland ist dies mit dem Karfreitagsabkommen 1998 der Fall, doch gilt dieses als Muster eines „*liberalen konkordanzdemokratischen Systems*“.

Korporative Systeme legen die ethnischen Quoten zur politischen Repräsentation und Partizipation bereits in den Grundlegendokumenten im vorhinein fest, wie dies am Beispiel der Verfassung von Bosnien und Herzegowina ersichtlich ist. Gemäß

Artikel V besteht die kollektive „Präsidentschaft“ aus drei Mitgliedern: je einem Bosniaken/einer Bosniakin, Kroaten/Kroatin und Serben/Serbin, die auch ein gegenseitiges Vetorecht gegen Beschlüsse haben. Gemäß Artikel IV besteht auch die zweite Parlamentskammer, die im Gesetzgebungsprozeß gleichberechtigt ist, aus je fünf VertreterInnen von Bosniaken/Bosniakinnen, Kroaten/Kroatinnen und Serben/Serbinnen. Auch hier kann eine Mehrheit der jeweiligen Delegierten, die eines dieser drei sogenannten „konstitutiven Völker“ repräsentieren, ein Veto gegen Beschlüsse einlegen, die ihrer Einschätzung nach zur Verletzung sogenannter „vitaler nationaler Interessen“ führen würde. Dieses Veto ist allerdings nur ein „suspensives“ Veto, da in letzter Konsequenz das Verfassungsgericht von Bosnien und Herzegowina darüber zu entscheiden hat, wenn keine Einigung in der Parlamentskammer zustande kommt. Demgegenüber müssen nach dem Karfreitags-Abkommen die gewählten Repräsentanten und Repräsentantinnen für das nordirische Parlament (vgl. Murtagh 2021) sich erst nach erfolgter Wahl entweder als (britisch-protestantische) „Unionisten“, (irisch-katholische) „Nationalisten“ oder „Andere“ deklarieren. Die Verteilung der Regierungssitze erfolgt nach der proportionalen Stimmstärke der Parteien nach dem System d’Hondt. Vor der Novellierung des Abkommens 2006 mußten der „First Minister“ und der „Deputy First Minister“ gemeinsam kandidieren, sodaß für deren Ernennung eine sowohl Unionisten wie Nationalisten umfassende Mehrheit im nordirischen Parlament notwendig war. Diese Regel wurde mit der Novellierung 2006 beseitigt, sodaß die stimmstärkste Partei den First Minister und eine entsprechende Zahl von Ministern besetzt, bevor die zweitstärkste Partei und die anderen Parteien im Verhältnis ihrer Stimmstärke ebenfalls Ministerposten besetzen können.

Der direkte Vergleich dieser Regelungen zeigt also schon, dass im bosnisch-herzegowinischen System im Gegensatz zu Nordirland alle wahlberechtigten Staatsbürger/-innen vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen sind, die nicht bereit sind, von vorneherein als Angehörige(r) eines der drei „konstitutiven Völker“ zu kandidieren. Wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) daher in einer Reihe von Urteilen seit 2009 festgehalten hat, wird dadurch das „freie Wahlrecht“ verletzt, wie es in Artikel 3 des 1. Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) als individuelles Grundrecht aller Staatsbürger/-innen der Mitgliedsstaaten des Europarates garantiert wird. Allerdings weigern sich die monoethnischen politischen Parteien in Bosnien und Herzegowina trotz aller internationalen Bemühungen von seiten des Europarates und der Europäischen Union bis heute, diese Urteile im Zuge einer dafür notwendigen Verfassungsreform umzusetzen und das konkordanzdemokratische System entsprechend anzupassen.

Im Gegensatz dazu wird durch die Kategorie der „Anderen“ im nordirischen „liberalen“ System ein ganzes Bevölkerungssegment nicht von vorneherein schon rechtlich vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen und theoretisch würden die „Anderen“, wenn sie eine entsprechende Mehrheit bei Wahlen erreichen, nicht einmal von der Besetzung des Postens des First Minister ausgeschlossen sein (McCrudden 2014).

Im Gegensatz zum völligen Scheitern aller Verfassungsreformbemühungen in Bosnien und Herzegowina seit 2004,² um das strikte korporative System nicht nur den menschen- und minderheitenrechtlichen Standards anzupassen, sondern auch die ethnischen Trennlinien abzubauen, die nicht nur durch ein starres, korporatives Konkordanzsystem, sondern auch politisch-ideologisch über die Massenmedien und den Erziehungsbereich eher noch verfestigt worden sind, hat die nordirische Reform gezeigt, dass dieses liberale Modell trotz des zweifeligen Zusammenbruchs des Systems doch immer wieder zu einem Neustart und Reformen fähig gewesen ist, um sich geänderten internationalen und nationalen Verhältnissen anzupassen. Entsprechend dem struktur-funktionalen Systemzusammenhang zwischen Entstehungsbedingungen und Funktionalität des institutionellen Designs zur Stabilisierung von Frieden und Demokratie läßt sich daher als zentraler Hypothese nach fünfzig Jahren Forschung festhalten: Je stärker in Form korporativer Mechanismen der Kompromiß und die Bereitschaft zur Kooperation bei der Umsetzung von Abkommen den regionalen oder nationalen politischen Eliten von externen Akteuren aufgezwungen wird, desto schwieriger wird es, das korporative System in Hinblick auf Verbesserung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen zu reformieren.

Diese Schlußfolgerung mehrerer komparativer Studien (Anderson 2013, 12, 33, 68; Marko/Constantin, 2019; Keil/McCulloch, 2021b) wurde und wird aber auf Grund unterschiedlicher Ergebnisse der Faktorenanalyse für das „Funktionieren“ oder „Scheitern“ konkordanzdemokratischer Systeme nicht von allen geteilt. Wesentliche Ursache dafür sind die Entwicklung und Auseinandersetzung zwischen zwei politiktheoretischen Ansätzen in Auseinandersetzung mit Lijpharts Annahmen und Prognosen für die Entwicklung konkordanzdemokratischer Systeme, der ja in der ursprünglichen Konzeption auch selbst davon noch ausgegangen war, dass dieses Modell nur eine Transitionsphase vor der Rückkehr zu „normaler“ demokratischer Politik beschreibt und kein „normatives“ Modell darstellt. Mit der Entstehung der konkordanzdemokratischen Systeme seit den 1990er Jahren gerade auch außerhalb Europas wurde auf internationaler und nationaler Ebene das Modell Lijpharts aber durch die Politikberatung der zum Großteil selben Wissenschaftler/-innen viel stärker als theoretischer Ansatz zur friedlichen Streitbeilegung und den Wiederaufbau staatlicher Strukturen nach gewaltsamen Konflikten gesehen, sodaß sich das

„erkenntnisleitende Interesse“ nicht mehr auf die demokratische „Anormalität“ im Vergleich zum angelsächsischen konkordanzdemokratischen Modell richtete, sondern wie überhaupt Frieden und staatliche Strukturen unter demokratischen Vorzeichen (wieder-)hergestellt und aufrecht erhalten werden können.

2. Die Auseinandersetzung zwischen „Akkommodationisten“ und „Integrationisten“

In der diesbezüglichen akademischen Literatur hatten sich dabei wiederum schon anfänglich zwei gegensätzliche theoretische „Lager“ herausgebildet.³ Das sind einerseits die als „Integrationist/-innen/Zentripetalist/-innen“ bezeichneten Kritiker/-innen des konkordanzdemokratischen Modells Lijpharts,⁴ die sowohl die Demokratiequalität wie auch die politische Effektivität der institutionellen Arrangements, dauerhaften Frieden herbeiführen zu können, kritisieren. Ihnen stehen die als „Akkommodationist/-innen“ bezeichneten Anhänger/-innen und Verteidiger/-innen des Lijphartschen Modells gegenüber, die dieses allerdings auch weiter entwickelt und modifiziert haben, sodaß diese beiden theoretischen Lager sich nicht mehr antagonistisch gegenüber stehen, sondern im Vergleich ihrer Pro- und Kontraargumente ein viel besseres Verständnis der institutionellen Dynamiken, insbesondere der Implementierung und Möglichkeit der Reform konkordanzdemokratischer Systeme bieten können (Bogaards 2019).

Wie das strikte korporative System Bosnien und Herzegowinas sowohl auf gesamtstaatlicher Ebene wie auf Ebene der sogenannten Entitäten, der Republika Srpska und der bi-nationalen Föderation Bosnien und Herzegowina idealtypisch zeigt, sind sowohl die theoretischen Prämissen Arend Lijpharts, allerdings auch die institutionellen Vorschläge seines schärfsten Kritikers, Donald Horowitz, nicht vorgelegen bzw. haben die gegenteiligen Effekte gezeitigt, wie ich an anderer Stelle im Detail analysiert habe (Marko 2013). So konnten aufgrund des korporativen Systems die drei monoethnischen Parteien, die sich zwischen 1992 und 1995 als Kriegsparteien gegenüberstanden waren, bei den ersten Wahlen nach dem Krieg den Großteil der Stimmen des jeweiligen ethnischen Segments auf sich vereinen und damit nicht nur alle öffentlichen Ämter und Stellen im öffentlichen Dienst besetzen und unter ihren Anhängern und Anhängerinnen aufteilen, sondern über den Privatisierungsprozeß des nach der jugoslawisch-marxistischen Terminologie sogenannten „gesellschaftlichen Eigentums“ auch viele sozio-ökonomische Ressourcen für ihr jeweiliges Wähler/-innensegment sichern und daher bei generellen Wahlen im Austausch von

Stimmen für Wohnungen und Häuser sowie Jobs auch am privaten Arbeitsmarkt bis heute immer wieder ihre Wiederwahl sicher stellen.

Durch dieses sog. „state capture“, das auch in den anderen Ländern des ehemaligen Jugoslawien fixer Bestandteil des politischen Systems ist (Džankić 2018), wurde also ein starkes klientelistisches Netzwerk zwischen ethnischen Eliten und ihrem jeweiligen ethnischen Wähler/-innensegment aufgebaut, das gerade nicht zu Vertrauensbildung zwischen den ethnischen Eliten und in Folge zu interethnischer Kooperation als Form „positiver“ Elitenkooperation und damit Funktionalität des Systems nach der Annahme Lijpharts geführt hat. Im Gegenteil. Von Anfang an wurde vor allem das sogenannte „Entitätsveto“ in der ersten Parlamentskammer dazu benutzt, Gesetzesvorschläge zur besseren Koordination, Kooperation und Integration zwischen den Entitäten und dem Gesamtstaat und die notwendigen Gesetze für den Assoziierungs- und Stabilisierungsprozeß mit der EU zu blockieren. Dies und die zunehmenden Interventionen in die Gesetzgebung durch den „Hohen Repräsentanten“ als internationalem Aufsichtsorgan für die zivile Implementierung des Friedensabkommens von Dayton ermöglichten es daher den Führern der monoethnischen Parteien aller drei „konstitutiven Völker“, notwendige Reformschritte nicht nur zu blockieren, sondern beim Scheitern von Verhandlungen und dann folgenden Interventionen der „internationalen Gemeinschaft“ die Schuld für getroffene Einschnitte oder Umschichtungen im Budget und bei Dienstposten zu geben. Damit konnten sich die jeweiligen Parteiführer in den Wahlkämpfen immer wieder erfolgreich als Kämpfer und Verteidiger der jeweiligen „nationalen Interessen“ stilisieren. Dies hatte und hat bis heute zur Folge, dass es in den letzten dreißig Jahren bisher keiner nicht-ethnischen politischen Partei außerhalb des Konkordanzmodells gelungen ist, bei Wahlen mehr als einige wenige Prozentpunkte an Stimmen zu erreichen (Piacentini 2019).

In der politischen Praxis hat sich daher ein *Kartell dreier ethnischer Eliten* gebildet, das im Gegensatz zu Lijpharts Annahmen auf einem – wie ich es genannt habe – *negativen Konsens des divide et impera* aufbaut. Aber auch die Änderung des Wahlrechts für die Wahlen im Jahr 2000 nach den Vorschlägen D. Horowitzs, durch das System des „Single Transferable Vote“ die intra-ethnische Konkurrenz zwischen bosniakischen, kroatischen und serbischen Parteien zu stimulieren und damit auch eine Moderation des starken ethno-national strukturierten Parteiensystems zu erreichen, schlugen fehl. So konnten zwar andere ethnische Parteien eine „Koalition der Veränderung“ bilden und die bis dahin radikalen monoethnischen Parteien von der Regierung ausschließen. Deren radikale Oppositions- und Blockadepolitik führte aber prompt zu ihrem erdrutschartigen Wahlsieg 2002 und in Folge,

entgegen den Annahmen und Prognosen Horowitzs, nicht zu einer Moderation des Parteiensystems, sondern nur zu einer Umkehrung der jeweiligen moderat-radikalen Ausrichtung der Parteien wie das Beispiel der Allianz Unabhängiger Sozialdemokraten (SNDS) in der Republika Srpska unter der Führung Milorad Dodiks exemplarisch bis heute zeigt. Seit dem Scheitern der Verfassungsverhandlungen zwischen 2004 und 2009 droht er immer wieder in regelmäßigen Abständen mit einem Referendum über die Sezession der RS und leugnet den Genozid in Srebrenica. Seit 1995 sind aber auch alle Versuche gescheitert, eine „Wahrheitskommission“ nach südafrikanischem und südamerikanischen Vorbildern einzusetzen. Auch die Urteile des Internationalen Jugoslawientribunals (ICTY) zu Kriegsverbrechen werden je nach Ethnizität der Angeklagten in der Öffentlichkeit begrüßt oder verurteilt und das gesamte Medien- und Bildungssystem sind ethnisch segregiert geblieben (Monroy Santander 2015).

Am Beispiel Bosnien und Herzegowinas läßt sich daher die Kritik am korporativen Modell der Konkordanzdemokratie in generalisierender Weise wie folgt beschreiben:

— Die vorab rechtlich festgelegten Quoten für die politische Repräsentation von ethnischen Gruppen in der Legislative und Exekutive und die gegenseitigen Veto-rechte bauen die ethno-nationalen *Identitäten* und damit *Antagonismen* nicht ab-, sondern *verstärken* sie noch weiter auch im Bereich der Zivilgesellschaft. Wird ethnonationale Abgrenzung zur „tragenden“ Kategorie des institutionellen politischen Systems gemacht, werden die monoethnischen Parteien und ihre zentifugalen Politiken daher auch noch demokratisch *legitimiert*.

— Als Folge des so gestalteten staatlichen Institutionen- und Parteiensystems kommt es zum *Ausschluß aller anderen* ideologischen, kulturellen oder ökonomischen *Interessen und Identitäten, insbesondere* von nationalen oder religiösen *Minderheiten*, aus den *politischen Entscheidungsprozessen*. Politische Parteien, ökonomische Interessenvertretungen oder zivilgesellschaftliche Organisationen, die nicht die rechtlichen und/oder informellen ethnischen Segmente zu repräsentieren vorgeben, werden so „entpolitisiert“ und im öffentlichen Raum an den Rand gedrängt bzw. „unsichtbar“ gemacht (Piacentini 2019), da der gesamte öffentliche Willensbildungs- und Entscheidungsprozess inklusive der Massenmedien von einem – wie ich es an anderer Stelle formuliert habe – ethnischen „Midas-Effekt“ (Marko 2008b, 386) betroffen ist. Das heißt:

— *Jedwedes*, auch privates *Interesse* oder Problem wird in einem solchen System durch die *ethnische „Brille“* *perzipiert* und damit zu einem möglichen Anlassfall für ethnische Konflikte, wie Gerüchte oder Fakenews in Medien, die zum

Ausgangspunkt gewaltsamer lokaler Konflikte werden, zur Genüge zeigen. Die gesellschaftliche Spaltung – von primordialistischen Nationalismus- und/oder Konfliktforscher/-innen der neo-realistischen Schule als primäre Ursache gewaltsamer Konflikte gesehen – wird so gerade nicht abgebaut, sondern mit dem Argument, daß nur monoethnische Territorien und Institutionen Sicherheit vor Assimilation oder Gewalt bieten können, als notwendiger Schutzmechanismus dargestellt, der nicht durch Maßnahmen der „Transitional Justice“ (internationale Gerichte, Wahrheitskommissionen, zivilgesellschaftliche Initiativen) unterminiert werden darf.

— In Folge bleibt *Politik ein Nullsummenspiel* im Zentrum der Macht, sodaß die für eine Demokratie notwendige Konkurrenz um Stimmen bei den Wahlen zu einem gegenseitigen ethnischen Übertrumpfen („*ethnic outbidding*“) führt, wie dies insbesondere in Wahlkämpfen zu beobachten ist, bei dem die jeweiligen ethnischen Forderungen nach mehr „Autonomie“ und „kollektiver Gleichheit“ immer höher geschraubt und zu Forderungen nach einem Recht auf Sezession und/oder politischer Hegemonie für das Territorium als Siedlungsgebiet der jeweiligen ethnischen Gruppe stilisiert werden.

— *Dementsprechend* werden bei Wahlen gerade nicht moderate Parteien und ihre Führer/-innen belohnt, die auf das Zusammenspiel von (theoretisch immer relativer) Autonomie und Integration durch Kooperation in der Form von Verhandlungen und Kompromißbildung setzen, sondern die *immer radikaler werdenden Parteien* und deren Anführer/-innen. Am Ende stehen daher nicht politische Stabilität, ökonomische Effizienz und Demokratie als die drei grundlegenden funktionalen Erfordernisse politischen Systemerhalts, sondern *dauernde*, selbst inszenierte *politische Krisen* als Mittel der ethno-nationalen Mobilisierung der Wählerschaft und damit das Überhandnehmen der *zentrifugalen Tendenzen*, die zum *Zusammenbruch* des konkordanzdemokratischen Systems bis hin zu neuer Gewalt führen (können).

Daher haben die „Integrationist/-innen“ wie insbesondere Donald Horowitz (1985; 1991; 1993, 2004) und andere vorgeschlagen,

— anstelle von ethnischen Quoten ein *Wahlssystem* zu installieren, das Parteien und ihre Führer/-innen zwingt, auch über ethnische Grenzen hinweg Wähler/-innen mobilisieren zu müssen, sodaß ein *ethnic outbidding* möglichst vermieden und die ethnische *Polarisierung* des gesamten Parteiensystems *verhindert* wird. Politische Moderation durch Kompromißbereitschaft soll so belohnt werden.

— Darüberhinaus sollen auch sozio-ökonomische und ideologische Positionen im Sinne von „cross-cutting cleavages“, also zu den ethnischen Trennlinien querliegende gegensätzliche Positionen, stärker unterstützt werden, um eine *Konkurrenz inner-*

halb der *ethnischen Lager* zu fördern. Dadurch sollen ethnische Parteien gezwungen sein, inter- und transethnische Politiken zu verfolgen und entsprechende Bündnisse einzugehen.

— Als meines Erachtens Subkategorie des Integrationsansatzes wird dabei insbesondere von Philip Roeder und Donald Rothchild die Form des „power dividing“ vorgeschlagen (Roeder/Rothchild 2005; Roeder 2012). Dies soll durch umfassende Menschenrechtskataloge und eine ausgeprägte horizontale Gewaltenteilung inklusive einer Reihe von unabhängigen, spezialisierten Agenturen erreicht werden, damit es für viele Bereiche ständig wechselnde Mehrheiten und Minderheiten geben kann. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang daher auch eine unabhängige Justiz, die mit der Kompetenz der Kontrolle der Verfassungskonformität von Gesetzen auf allen Ebenen ausgestattet ist.

— Im Hinblick auf die von Lijphart vorausgesetzte „segmental autonomy“ wird schließlich vorgeschlagen, ein auf interethnische Kooperation zielendes Wahlsystem mit institutionellen Mechanismen der territorialen oder kulturellen *Autonomie und Föderalismus* zu verbinden, um so auch durch die vertikale Gewaltenteilung ethnische Machtkonzentration zu verhindern und entsprechende Konflikte vom Zentrum weg in die Regionen oder auf die lokale Ebene zu verlagern, sodaß die staatliche Einheit nicht gefährdet wird. Die Verknüpfung von konkordanzdemokratischen Mechanismen mit föderalen Prinzipien und Mechanismen sowie territorialer oder kultureller Autonomie⁵ gehört dabei noch zu den „klassischen“ Beispielen der Konkordanzdemokratien der Schweiz und Österreichs sowie dem regionalen Beispiel mit Südtirol. Aber auch die seit den 1960er Jahren zunehmende Umwandlung des zentralstaatlichen Systems Belgiens in einen föderalen Staat gehört zu dieser Kategorie des „komplexen power-sharing“⁶ durch die Verknüpfung territorialer und institutioneller Mechanismen der Machtteilung. Dabei lassen sich typologisch folgende Formen der vertikalen Machtteilung in Verknüpfung mit konkordanzdemokratischen Mechanismen unterscheiden:

- Bundesstaaten, bei denen das gesamte Staatsgebiet in territoriale politische Einheiten unterteilt ist, die weitgehende eigene Gesetzgebungs-, Exekutiv- und judizielle Kompetenz haben wie beispielsweise Kanada und Belgien oder die früheren kommunistischen föderativen Systeme der UdSSR und Jugoslawiens;
- Territorialautonomien mit eigenen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtskompetenzen, die für spezifische Territorien wie beispielsweise die Åland Inseln in Finnland und Südtirol in Italien eingerichtet und verfassungsrechtlich garantiert sind bzw. im früheren Jugoslawien die Vojvodina und Kosovo, die ebenfalls durch die Föderationsverfassung garantiert waren.

- Regionalisierung durch „devolution“ mit Großbritannien als Beispiel. Auch hier werden Gesetzgebungs- und/oder Verwaltungskompetenzen an Schottland und Wales übertragen. Im Gegensatz zu den oben genannten föderativen Einheiten und Territorialautonomien sind diese aber nicht verfassungsrechtlich geschützt und könnten durch einfache Gesetze des Gesamtstaates abgeschafft werden.
- Dezentralisierung in Form lokaler territorialer Selbstverwaltung unter Berücksichtigung der demographischen Zusammensetzung der Bevölkerung bei der Änderung der administrativen Grenzziehungen der Gemeinden wie dies nach den Bestimmungen des Ohrid-Abkommen von 2001 etwa in Nord-Mazedonien 2004 umgesetzt wurde, um der albanischsprachigen Bevölkerung auch in größeren Städten und insbesondere der Hauptstadt Skopje zu ermöglichen, den notwendigen 20%-Anteil erreichen, damit diese Gemeinden offiziell als zweisprachig gelten. In Kosovo wurde durch die neue Verfassung 2008 und ein Paket von Dezentralisierungsgesetzen den drei Gemeinden nördlich des Flusses Ibar mit serbischsprachiger Bevölkerungsmehrheit eine Gemeindeautonomie mit speziell erweiterten Kompetenzen inklusive der Möglichkeit der Bildung eines Gemeindeverbandes zugesichert, die allerdings bis heute politisch umstritten geblieben ist (Marko 2006; 2008a; Caka, 2006).

— Da jedoch territorial konzentrierte Siedlungsgebiete von ethnischen Gruppen insbesondere in Grenzregionen nach der Ideologie des Nationalismus immer auch die „Gefahr“ in sich bergen, dass sich die Bevölkerungsmehrheit dieser Region durch erfolgreiche politische Mobilisierung ethno-nationaler Parteien an den benachbarten „kin-state“ anschließen möchte, befürworten die Kritiker des Konkordanzsystems föderale Strukturen, die nicht auf ethnisch „homogenen“ föderalen Einheiten aufbauen sollen. Vielmehr soll sichergestellt werden, daß auch geographische und sozio-ökonomische Interessen bei der Grenzziehung föderaler Einheiten berücksichtigt werden und es so zu Ethnien übergreifenden, also *ethnisch heterogenen Regionen* kommt, damit Verteilungskonflikte beim Zugang zu Ressourcen aller Art bereits auf dieser Ebene kanalisiert werden können. Wie ich an anderer Stelle versucht habe zu zeigen, sollte daher ein Konzept des „multikulturellen Föderalismus“ weiter entwickelt werden, das auf der Überwindung der gegensätzlichen konzeptionellen Formen von territorialem und multinationalem Föderalismus aufbaut (Marko 2020).

Den integrationistischen „Kritikern“ stehen damit letztendlich die akkommodationistischen „Verteidiger“ des Power Sharing gegenüber, die weiter daran festhalten, dass nur ein konkordanzdemokratisches System den Rückfall in Autoritarismus und Gewalt verhindern kann. Ihrer Meinung nach funktionieren die Vorschläge der

Integrationisten nur in Gesellschaften, in denen es bereits eine ethnisch heterogene Gesellschaft gibt oder mit zahlenmäßig kleinen und/oder territorial nicht konzentrierten Minderheiten. Sie lehnen auch den Ausschluß radikaler ethnischer Parteien aus parlamentarischen Koalitionen ab, weil deren Forderungen in der parlamentarischen Opposition erst recht der politischen Mobilisierung gegen Versuche einer moderaten Koalition dienen, die ethnischen Gräben etwa auch durch Maßnahmen der Transitional Justice und Reconciliation zu überwinden. Daher würden moderate Politik und Politiker/-innen ständig als „Verräter/-innen“ an der nationalen Sache gebrandmarkt und wegen des tiefsitzenden Mißtrauens in tief gespaltenen Gesellschaften im Effekt interethnische Kooperation verunmöglicht. Die ethnische Spaltung der Gesellschaft wird daher als gegeben vorausgesetzt und jeder Versuch zur Transzendierung ethnischer Identitäten zu kommen, als bestenfalls „zu früh“, wenn nicht überhaupt grundsätzlich abgelehnt.

3. Fragenkomplexe zukünftiger Forschung

Dennoch haben insbesondere Brendan O’Leary, John McGarry und Stefan Wolff durch ihre Fallstudien und komparativen Analysen das Lijphartsche Modell in mehreren Dimensionen weiter entwickelt, nachdem schon Lijphart selbst die kategorische Unterscheidung zwischen einem korporativen und liberalen Modell der Konkordanzdemokratie eingeführt hatte.

John McGarry und Brendan O’Leary (Tylor 2009) haben insbesondere in ihren Analysen des Nordirland Konflikts mehrere Schwächen des ursprünglichen Lijphartschen Modells herausgearbeitet:

- Die Rolle *externer Akteure* (vgl. McGarry 2019) bei den Verhandlungen zu Friedensabkommen und bei deren Umsetzung. Besonders im Vergleich des Nordirland Konflikts und des Beispiels von Südtirol mit den Westbalkanländern zeigt sich sehr deutlich der Unterschied im Einfluß der jeweiligen „Nachbarstaaten“ als KinStates der Konfliktparteien. In ersterem Fall haben diese durch ihren Einfluß auf die internen politischen Eliten eine entscheidende positive Rolle beim Konfliktmanagement gespielt, während in den Westbalkanländern trotz ihrer Bemühungen um eine Mitgliedschaft in der EU die Nachbarstaaten die jeweiligen ethnonationalistischen Konfliktparteien in ihren radikalen Forderungen noch bestärken und sie auch ideologisch wie finanziell unterstützen und damit Teil des Problems geblieben sind.
- Die *internationale Dimension* von Konflikten über das völkerrechtlich verankerte Selbstbestimmungsrecht der Völker, die auch in den institutionellen Strukturen

konkordanzdemokratischer Systeme berücksichtigt werden soll, wie die Beispiele Nordirland (Murtagh 2021) und Südtirol (Alber 2021) zeigen. So ist es in Gefolge des österreichischen Beitritts zur Europäischen Union schließlich auch gelungen, die grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit der Autonomen Provinzen Bozen und Trient und des österreichischen Bundeslandes Tirol bis hin zur Gründung eines Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) zu stärken und völker- und europarechtlich weiter zu institutionalisieren (Engl 2014; 2020).

— *Terminologische und konzeptionelle Inkonsistenzen* in bezug auf die Bildung „Großer Koalitionen“, des „Vetorechts“ oder des Begriffs „segmentierter Autonomie“; und

— die *Komplexität* von Abkommen zur Beilegung und dem anschließenden erfolgreichen Management von gewaltsamen Konflikten, die eben nicht nur das Wahlrecht und die institutionellen Mechanismen der Regierungsbildung umfassen, sondern auch Entmilitarisierung, Polizei- und Justizreform, die Rückkehr von Flüchtlingen und Restitution, die Förderung von Sprachen- und anderen Gruppenrechten und nicht zuletzt immer wieder die Frage der Sicherheitsarchitektur im Rahmen des Selbstbestimmungsrechts der Völker, wie ich von 2015 bis 2017 zusammen mit John McGarry im Rahmen meiner Tätigkeit als Rechtsberater für den Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für die Verhandlungen über die Wiedervereinigung Zyperns, Espen Eide, auch praktisch erfahren durfte. Deren Scheitern war nicht zuletzt darauf zurück zu führen, dass keine Lösung für die Reform der völkerrechtlichen Verträge mit Großbritannien, Griechenland und der Türkei gefunden werden konnte, die diesen Staaten nach der Unabhängigwerdung Zyperns 1960 als „Schutzmächten“ ein sogar einseitiges militärisches Eingreifen zur Sicherung der verfassungsrechtlichen Ordnung zubilligen, von dem die Türkei 1974 auch Gebrauch gemacht hatte, sodaß in den Verhandlungen zwischen 2014 und 2017 bereits weitgehend gediehene Kompromisse zur Flüchtlingsrückkehr, Eigentumsrestitution und auch administrativen Grenzziehungen zu keinem Abschluß gebracht werden konnten.

Dementsprechend haben sich die Forschungsschwerpunkte der Analyse der Bedingungen für den Erfolg von konkordanzdemokratischen Modellen zur Bewältigung von gewaltsamen Konflikten, aber auch zur „Governance“ von pluri-ethnischen Gesellschaften, die im Gefolge der Globalisierung immer stärker die ideologischen Vorstellungen von entweder „ethnisch homogenen“ oder „ethnisch indifferenten“ Nationalstaaten als normative „Modelle“ moderner Staats- und Nationsbildung abzulösen beginnen, in den letzten zehn Jahren in der akademischen Literatur nicht mehr nur auf die institutionellen Mechanismen und Wirkungen eines im wesent-

lichen elitendemokratischen Modells fokussiert, auch wenn es selbst diesbezüglich noch beträchtliche Lücken in der Forschung gibt.

— So haben Christopher McCrudden und Brendan O’Leary die Entscheidung des EGMR, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, 22 December 2009, in der das wie oben beschriebene korporatistische konkordanzdemokratische System der Zusammensetzung des Staatspräsidiums und der zweiten Parlamentskammer als Verletzung der Menschen- und Minderheitenrechte nach der EMRK verurteilt wurde, als große Gefahr für zukünftige Friedenslösungen gebrandmarkt, wenn Kriegsparteien und politische Eliten, die einen Waffenstillstand und Kompromiß auf korporativer konkordanzdemokratischer Grundlage geschlossen haben, nicht mehr sicher sein könnten, dass nicht ein inter- bzw. supranationales Gericht diesen Kompromiß wieder zu Fall bringt (McCrudden & O’Leary 2013). Das ganze Forschungsfeld wie nationale und internationale Höchstgerichte mit konkordanzdemokratischen Arrangements umgehen, steckt bisher jedoch noch in den Kinderschuhen (vgl. z.B. Grewe & Riegner 2011; Graziadei 2017).

— Ein weiteres bisher wenig erforschtes Feld bleibt die Frage, wer denn eigentlich die beispielsweise in Nordirland, Südtirol oder der Föderation von Bosnien und Herzegovina rechtlich vorgesehene Kategorie der „Anderen“ sind?⁷ Sind das etwa nur die Angehörigen von Minderheiten oder solche Personen, die eben „nur“ Staatsbürger/-innen sein wollen und sich weigern, zwecks Möglichkeit der Ausübung des (passiven) Wahlrechts einer ethnischen Gruppe zugezählt werden zu müssen wie das Urteil des EMGR, *Zornić v. Bosnia and Herzegovina*, 2014, zeigt? Oder gibt es, wie die anthropologische Feldforschung zeigt (vgl. Homradžić 2013), auch andere konzeptionelle Probleme der Kategorisierung der Begriffe Nation, Nationalität, ethnische Minderheit um zu verstehen, was „wirkliche Andere“ sind? Dabei handelt es sich nicht nur, aber eben auch um Fragen des effektiven Schutzes von „Minderheiten in der Minderheit“, die trotz des Einbezugs als „Andere“ in das System nicht unbedingt in gleichberechtigter Weise Zugang zu öffentlichen Ämtern haben, sondern de facto von der Toleranz der jeweils größeren Gruppen abhängen, auf die Besetzung der diesen nach dem Verhältniswahlrechtssystem zustehenden Positionen zu verzichten (Rautz 2008, 285).

— Zunehmend werden wiederum auch konzeptionelle Probleme demokratischer Herrschaftsausübung allgemein angesprochen, die nicht mehr nur von einer politisch „passiven“, in ethnische Segmente aufgeteilten Gesellschaft als grundlegender Prämisse für die Notwendigkeit der Elitenkooperation ausgeht, sondern über die „politische Gesellschaft“ der Parteien und sozio-ökonomischen Interessenorganisationen im engeren Sinne als Transmissionsriemen zwischen Herrschern und Be-

herrschen auch die „Zivilgesellschaft“ und ihre Organisationen wieder viel stärker als politische Akteure berücksichtigen sollte. Auch diese Schnittstelle von „politischer Gesellschaft“ und „Zivilgesellschaft“⁸ ist bisher ein weitgehend unerforschtes Feld geblieben, obwohl sie gerade ein wesentlicher Faktor für die Erklärung des Scheiterns von Reformen beim Übergang von korporativen zu liberalen konkordanzdemokratischen Systemen sein könnte. Neue Forschungsansätze auf diesem Gebiet (vgl. Agarin 2021) beschäftigen sich bisher nicht nur mit Protestbewegungen, sondern auch mit Konzepten und Instrumenten der deliberativen und der direkten Demokratie (vgl. Balyeva 2017; Alber et al. 2018), ohne dass jedoch noch generalisierbare Ergebnisse auf diesem Gebiet vorliegen.

Letztendlich bleiben in der noch keineswegs beendeten Auseinandersetzung zwischen Akkommodationisten und Integrationisten auch nach fünfzig Jahren Forschung zu konkordanzdemokratischen Systemen die alten Fragen nach der Bedeutung der Konzepte und Bezeichnungen von Nation, Nationalität oder Minderheit nicht nur aus der Sicht „westlicher“ Wissenschaftler/-innen und Politikberater/-innen, sondern auch der betroffenen Bevölkerungen weiterhin offen. Die verfassungsrechtliche Bezeichnung als „Gemeinschaft(en) (communities)“ in den neuen Verfassungen Nordmazedoniens und Kosovos signalisiert daher keine „Lösung“ dieser Fragen der Bildung kollektiver Identitäten, sondern verschleiert diese vielmehr. Vor allem Akkommodationisten, aber auch Integrationisten gehen nach wie vor wie selbstverständlich von ethnisch tief gespaltenen Gemeinschaften als nicht zu hinterfragender Annahme aus. Daher ist je nach theoretisch-methodologischem Zugang die Antwort auf die Frage, was für konkordanzdemokratische Systeme unter „Friede“ und „Demokratie“ als – durchaus nicht immer gleichzeitig verfolgbaren – Zielen zu verstehen ist, das Glas entweder schon halb voll oder noch halb leer. Für Akkommodationist/-innen bleiben Transitional Justice und Reconciliation als notwendige und zeitgleiche Prozesse in Ergänzung zur Implementierung konkordanzdemokratischer institutioneller Mechanismen, Desegregation des öffentlichen Bildungssystems oder mehrsprachiger Unterricht in der Form von „Immersion“ weiterhin umstritten. Auch die verfassungsrechtliche Normenkontrolle zur Überprüfung aller staatlichen Akte auf ihre Konformität mit Menschen- und Minderheitenrechtsstandards durch nationale und internationale Gerichte wird vielfach als „Gefahr“ gesehen, die den prekären Waffenstillstand, der als „Friedens“-abkommen deklariert wird, wieder in Frage zu stellen geeignet ist. Für Integrationisten stellen diese normativen Vorgaben und Maßnahmen der Reconciliation jedoch eine unbedingte Notwendigkeit dar, um die tiefen Gräben der ethnischen Spaltung der Gesellschaft zu überwinden. Für diesen Ansatz geht es eben nicht darum, einen negativen Elitenkonsens des divide et

impera und im besten Fall „defekte Demokratien“ durch state capture als „Erfolg“ zu akzeptieren, sondern eben auch um die gegenseitige Vertrauensbildung und Kooperation auf der „zivilgesellschaftlichen“ Ebene auf der Basis eines sonst vielfach beschworenen europäischen Wertekonsenses für Menschen- und Minderheitenrechte. Was daher in der Forschung zu konkordanzdemokratischen Systemen bis heute vielfach fehlt, ist eine viel weitergehende interdisziplinäre Zusammenarbeit von Politikwissenschaftler/-innen, Jurist/-innen, Soziolog/-innen, Anthropolog/-innen, und Erziehungswissenschaftler/-innen, um nicht nur der institutionellen, sondern der weit darüber hinausgehenden Komplexität einer demokratischen „Diversity Governance“ gerecht zu werden.

Anmerkungen

- 1 Zu den Niederlanden, Österreich, Schweiz, Belgien, Zypern, Nordirland, Südtirol, Katalonien sowie vergleichend Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Nord-Mazedonien.
- 2 Vgl. meine Analyse der Gründe für das Scheitern der Verfassungsverhandlungen 2005–7, die bis heute ihre Gültigkeit behalten haben und die ich als Rechtsberater des Hohen Repräsentanten, Christian Schwarz-Schilling, teilnehmend beobachten konnte (Marko 2007).
- 3 Als Einstieg grundlegend Choudhry (2008).
- 4 Die folgenden Ausführungen folgen in vielen Bereichen Marko und Constantin (2019, 370–380).
- 5 Vgl. zur Konzeption des „multinationalen Förderalismus“ auch Francesco Palermo und Karl Kössler (2017).
- 6 S. dazu insb. Stefan Wolff (2008) und rezent zu Belgien Patricia Popelier (2021).
- 7 Vgl. den exemplarischen Vergleich von fünf korporatistischen Systemen durch Nenad Stojanović (2018) und Agarín et al. (2018).
- 8 Ich übernehme diese analytische Unterscheidung von Linz und Stepan (1996, 14).

Literaturverzeichnis

- Agarín, Timofey/McCulloch, Allison/Murtagh, Cera (2018), Others in Deeply Divided Societies: A Research Agenda, in: *Nationalism and Ethnic Politics*, 24 (3), 15–29
- Agarín, Timofey (2021), Nonelectoral Participation in Deeply Divided Societies: Transforming Conso-ciations from the Ground Up?, in: *Nationalities Papers*, 49 (2), 344–360
- Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Pallaver, Günther (Hg.) (2018), *Politika 2018. Südtiroler Jahrbuch für Politik – Autonomiekonvent und Consulta*, Bolzano/Bozen 2018, Bozen, Edition Raetia
- Alber, Elisabeth (2021), South Tyrol’s Model of Conflict Resolution: Territorial Autonomy and Power-Sharing”, in: Keil, Soeren/McCulloch, Allison (Hg.), *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*, Cham Palgrave Macmillan, 171–199
- Anderson, Liam A. (2013), *Federal Solutions to Ethnic Problems. Accommodating Diversity*, London und New York: Routledge
- Balyeva, Nina (2017), Citizen Plenums in Bosnian Protests: Creating a Post-Ethnic Identity, in: Arbatli, Ekim/Rosenberg, Dina (Hg.), *Non-Western Social Movements and Participatory Democracy*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 115–138
- Bogaards, Matthijs (2019), Consociationalism and Centripetalism: Friends or Foes?, in: *Swiss Political Science Review* 25 (4), 519–537
- Caka, Gresa (2006), *Decentralization in Kosovo: A Key to Status Settlement*, Masterarbeit, Graz: Universität Graz
- Choudhry, Sujit (2008) (Hg.), *Constitutional Design for Divided Societies*, Oxford: Oxford University Press

- Džankić, Jelena (2018), Capturing contested states: structural mechanisms of power reproduction in Bosnia and Herzegovina, Macedonia and Montenegro, in: *Southeastern Europe*, 42 (1), 83–106
- 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 (2020), Europe's culturally diverse borderscapes: The EGTC from the perspective of minority studies, in: Ocskay, Gy (Hg.), *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*, Budapest: Central European Service for Cross-border Initiatives, 197–218
- Helms, Ludger/Jenny, Marcelo/Willumsen, David M. (2019), Alpine Troubles: Trajectories of De-Conso-
ciationalisation, in: *Austria and Switzerland Compared*, in: *Swiss Political Science Review*, 25 (4), 381–407
- Homradžić, Azra (2013), Discourses of trans-ethnic narod in Bosnia and Herzegovina, in: *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 41 (2), 259–275
- Horowitz, Donald (1985), *Ethnic groups in conflict*, Berkeley: University of California Press
- Horowitz, Donald (1991), *A democratic South Africa? Constitutional engineering in a divided society*, Berkeley: University of California Press
- Horowitz, Donald (1993), Democracy in Divided Societies, in: *Journal of Democracy*, 4 (4), 18–38
- Horowitz, Donald (2004), Constitutional Design for Divided Societies, in: *Journal of Democracy*, 15 (2), 96–109
- Hulsey, John/Keil, Soeren (2021), Power-Sharing and Party Politics in the Western Balkans, in: Keil, Soeren/McCulloch, Allison (Hg.), *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*, London: Palgrave Macmillan, 115–139
- Keil, Soeren/McCulloch, Allison (2021a) (Hg.), *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*, London: Palgrave Macmillan
- Keil, Soeren/McCulloch Allison (2021b), Conclusion: The Past, Present und Future of Power-Sharing in Europe, in: Keil, Soeren/McCulloch, Allison (Hg.), *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*, London: Palgrave Macmillan, 264–265
- Lehmbruch, Gerhard (1967), *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich*, Tübingen: J.C.B. Mohr
- Lijphart, Arend (1977), *Democracy in plural societies*, New Haven: Yale University Press
- Linz, Juan/Stepan, Alfred (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London: Johns Hopkins University Press
- Marko, Joseph (2006), The Referendum on Decentralisation in Macedonia in 2004 – a litmus test for Macedonia's interethnic relations, in: *European Yearbook of Minority Issues*, 4, 695–721
- Marko, Joseph (2007), Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina 2005–6, in: *European Yearbook of Minority Issues*, 5, 207–218
- Marko, Joseph (2008a), The New Kosovo Constitution in a Regional Comparative Perspective, in: *Review of Central and East European Law*, 33, 437–450
- Marko, Joseph (2008b), Is there a South Tyrolean “Model” of Conflict Resolution to be Exported?, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 371–388

- Marko, Joseph/Constantin, Sergiu (2019), Against marginalisation: the right to effective participation, in: Marko, Joseph/Constantin, Sergiu (Hg.), *Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance. History, Law, Ideology and Politics in European Perspective*, London und New York: Routledge, 370–380
- Marko, Joseph (2020), What is Wrong with the Concept of Multinational Federalism? Some Thoughts about the Interrelationship between the Concepts of (Multi-)Nationalism, Federalism, Power Sharing and Conflict Resolution, in: *Ethnopolitics*, 19 (4), 416–432
- McCrudden, Christopher/O’Leary, Breanden (2013), *Courts and Consociations. Human Rights versus Power-Sharing*, Oxford: Oxford University Press
- McCrudden, Christopher/McGarry, John/O’Leary, Brendan/Schwartz (2014), Why Northern Ireland’s Institutions Need Stability, in: *Government and Opposition*, 51 (1), 22–24
- McGarry, John (2019), Classical Consociational Theory and Recent Consociational Performance, in: *Swiss Political Science Review*, 25 (4), 538–555
- Monroy Santander, L. F. (2015), Mapping Reconciliation. Looking at Bosnia’s Peacebuilding, in: *The New Birmingham Review*, 1 (2), 269–310
- Murtagh, Cera (2021), Toward Inclusive Power-Sharing in Northern Ireland: Two Steps Forward, One Step Back, in: Keil, Soeren/McCulloch, Allison (Hg.), *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*, London: Palgrave Macmillan, 141–170
- Palermo, Francesco/Kössler, Karl (2017), *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford und Portland: Hart Publishing, 98–111
- Piacentini, Arianna (2019), Trying to Fit, in: *Multiethnic Parties, Ethnoclietelism, and Power-Sharing in Bosnia and Herzegovina and Macedonia, Nationalism and Ethnic Politics*, 25 (3), 273–291
- Popelier, Patricia (2021), Power-Sharing in Belgium: The Disintegrative Model, in: Keil, Soeren/McCulloch, Allison (Hg.), *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*, Cham Palgrave Macmillan, 89–114
- Rautz, Günther (2008), A “Minority Within a Minority”: The Special Status of the Ladin Valleys, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph, *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 279–290
- Roeder, Philip/Rothchild, Donald (2005), *Sustainable peace: Power and democracy after Civil Wars*, Ithaca: Cornell University Press
- Roeder, Philip (2012), Power dividing: the multiple-majorities approach, in: Wolff, Stefan/Yakinthou, Christalla (Hg.), *Conflict Management in Divided Societies: Theories and Practice*, London: Routledge, 66–83
- Stojanović, Nenad (2018), Political marginalization of “Others“ in consociational regimes, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12, 341–364
- Taylor, Rupert (2009) (Hg.), *McGarry and O’Leary and the Northern Ireland Conflict*, London: Routledge
- Wolff, Stefan (2008), Complex Power Sharing as Conflict Resolution: South Tyrol in Comparative Perspective, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 329–370



Elisabeth Alber

Südtirols Autonomie im Wandel von dissoziativer zu assoziativer Konfliktlösung

Bilanz und Ausblick unter Berücksichtigung jüngster empirischer Befunde

South Tyrol's autonomy in transition from dissociative to associative conflict resolution

Balance and outlook considering recent empirical findings

Abstract South Tyrol's dissociative conflict resolution model, introduced in 1948 with the First Autonomy Statute and confirmed in 1972 with the Second Autonomy Statute, has been undergoing a transformation process towards an associative conflict resolution model. What is meant by this, and which factors or developments speak for this argument, is the subject of this paper. The paper addresses recent turning points in South Tyrol's political system and changes in South Tyrol's society. It explains how these affect South Tyrol's autonomy in the transition from dissociative to associative conflict resolution.

1. Einleitung

Südtirols Konfliktlösung fußt auf einem dissoziativen Modell. Das bedeutet, dass mit dem Autonomiestatut ursprünglich zwischen den Interessen der Konfliktpartner eine räumliche und soziale Trennung hergestellt wurde und die Absteckung von Einflussphären erfolgte. Dieses Modell beabsichtigt die Herstellung des negativen Friedens, d.h. die Abwesenheit von personaler Gewalt durch die räumliche und soziale Trennung der Konfliktpartner (Galtung 1976).

Seit der Streitbeilegungserklärung des Konflikts vor der UNO zwischen Österreich und Italien im Jahr 1992 befindet sich das dissoziative Konfliktlösungsmodell, welches 1948 mit dem Ersten Autonomiestatut eingeführt und 1972 mit dem Zweiten Autonomiestatut (ASt) bestätigt und umgesetzt worden ist, in einem Transformationsprozess hin zu einem assoziativen Konfliktlösungsmodell (Pallaver 2014). Was damit gemeint ist und welche Faktoren bzw. Entwicklungen für diese These sprechen, ist Gegenstand dieses Beitrags. Der Beitrag geht auf rezente Wendepunkte im politischen System Südtirols und auf Veränderungen in der Südtiroler Gesellschaft ein. Durch die Zusammenschau empirischer Befunde soll im Beitrag erläutert werden, wie diese auf Südtirols Autonomie im Wandel von dissoziativer zu assoziativer Konfliktlösung einwirken.

2. Theoretischer Rahmen

Im Gegensatz zum dissoziativen zielt das assoziative Konfliktlösungsmodell auf die Herstellung des positiven Friedens ab, der sowohl personale Gewalt wie auch strukturelle und kulturelle Gewalt ausschließt und dadurch gekennzeichnet ist, dass sich die Konfliktpartner weitgehend mit den politischen und sozialen Gegebenheiten einverstanden erklären. Sowohl der negative als auch der positive Frieden impliziert zuvorderst kein Werturteil in dem Sinne, dass positiver Frieden guter Frieden und negativer Frieden schlechter Frieden ist. Eine negative Definition von Frieden gibt schlichtweg an, was Frieden ist (die Abwesenheit von personaler Gewalt). Eine positive Definition von Frieden bestimmt die konkrete Beschaffenheit des Friedens, zuvorderst als Zustand; dann als Prozess, der sich durch Elemente wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, soziale Gerechtigkeit, Toleranz und Dialogfähigkeit auszeichnet. Gerade wegen dieser Elemente impliziert die Auffassung des positiven Friedens als Prozess ein Werturteil: Eine Gesellschaft bzw. deren Konfliktpartner müssen Stellung beziehen, zur Ausgestaltung des Zusammenlebens und zu den ihm immanenten akteurszentrierten Transformationsprozessen.

Assoziative Konfliktlösung rückt demnach ehemalige Konfliktpartner und deren Beziehungen in den Vordergrund. Die Maßnahmen im Bereich der wiedergutmachenden Gerechtigkeit, die im Gegensatz zur ausgleichenden Gerechtigkeit Schuld nicht individualisiert und Dialog anstelle von Bestrafung stellt, werden nach und nach durch jene der sozialen Gerechtigkeit ergänzt (Galtung 1975). Diesem erweiterten Begriffsverständnis von Gerechtigkeit liegt die Idee zugrunde, dass Verletzungen der sozialen und ökonomischen Rechte ein Hindernis für die Verwirklichung eines stabilen und dauerhaften Friedens darstellen. Auch zeichnet sich assoziative Konfliktlösung durch die Herausbildung eines neuen Akteurs aus den ehemaligen Konfliktpartnern aus. Dadurch ergibt sich Handlungspotential für Maßnahmen im Bereich der transformativen, umgestaltenden Gerechtigkeit, nach der ehemalige Konfliktpartner gemeinsam an einer zukunftsorientierten Agenda arbeiten, die gleichermaßen personale wie strukturelle, ökonomische und soziale Missstände einer Gesellschaft adressiert. Transformativ beschreibt dabei den Weg. Das Ziel ist eine Veränderung mittels Kooperation: eine Kooperation, die das trennende (ethnische) Element den Interessen aller unterordnet (ohne es aus zu blenden).

Der transformative Gerechtigkeitsbegriff geht über den auf vergangene Taten und deren direkte Effekte gerichteten Blick der ausgleichenden und – im Fall Südtirol – wiedergutmachenden Gerechtigkeit hinaus. Dieser rückt die den Konfliktpartnern übergeordneten Verteilungsfragen in den Vordergrund und anerkennt und behebt so Ungleichheiten und die auf sie zurückführenden Konfliktursachen. Hierzu zählen Fragen nach der tatsächlichen Verteilung von Ressourcen und Macht in einer Gesellschaft. Zwar ist assoziative Konfliktlösung, welche sich an transformativer Gerechtigkeit orientiert, nicht gleichbedeutend mit der Abschaffung von Konflikten, aber mit einer Dialogkultur, in der die Kooperation zwischen den Gruppen gegenüber der Trennung bzw. der Fragmentierung von Gruppen in separate Subsysteme zugunsten einer gruppenübergreifenden Kooperation überwiegt. Die Erhöhung des Sozialkapitals, definiert als eine Kombination an hohem wechselseitigem Vertrauen, gemeinschaftsbezogenen Werten und Normen sowie engen Kontakten und Netzwerken zwischen Gruppen (Pallaver/Haller/Atz 2016, 397–398), wird als gemeinsames Ziel im Sinne kollektiver Verantwortungsübernahme gegenüber generationenübergreifender Herausforderungen gefördert.

Die Konsequenz assoziativer Konfliktlösung, übertragen auf Südtirol und sein konkordanzdemokratisches System, besteht darin, dass sich Südtirols Autonomie immer mehr „territorialisiert“; dass sich seine Autonomie, „bestehend aus einer komplementären Funktionalität von Segregation an der Basis und Integration an der Spitze in Richtung Integration entwickelt, die sich in der zunehmenden Stärkung der

beiden Faktoren Territorialität und Identität ausdrückt“ (Pallaver 2012, 356; vgl. auch Alber 2021a). Möglich gemacht haben eine solche Entwicklung diverse Sicherheitsnetze, die Vertrauen zwischen den Sprachgruppen aufgebaut haben (Pallaver 2012, 363–365): rechtlich fußt Südtirols Autonomie auf speziellen verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Normen, die von allen Konfliktpartnern verhandelt wurden (vgl. Alber 2017; Zwilling 2007); politisch ist Südtirol in Europa gut vernetzt und in ständigem Austausch mit Österreich (vgl. Tichy 2013); unionsrechtlich hat Südtirols Autonomie von der Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses profitiert (vgl. Alber 2021b; Engl/Alber 2020), obgleich vom Unionsrecht auch ein Anpassungsdruck ausgeht, dem Südtirols Autonomie sich in den letzten Jahren vermehrt stellen musste (siehe Zwilling und von Toggenburg in diesem Band).

3. Besonderheiten im und Akzeptanz des politischen Systems

Ursprünglich aufbauend auf dissoziativer Konfliktlösung, und mit der Zielsetzung den zentrifugalen Tendenzen unter den Sprachgruppen entgegenzuwirken, bestätigte das ASt 1972 die Verrechtlichung einer Konkordanzdemokratie, die die Machtteilung auf Elitenebene vorsieht und die Differenz zwischen Mehrheit und Minderheit entgegen der Konkurrenzdemokratie zum Teil aufhebt. In einer Konkordanzdemokratie wird das Mehrheitsprinzip relativiert und an seine Stelle treten Verhandlungen zwischen den (politischen) Eliten, die sich die Macht gemäß rechtlich-verankerter Grundprinzipien untereinander aufteilen (vgl. Lijphardt 1977; Lehmbruch 1992).

Im Unterschied zum Modell der liberalen konkordanzdemokratischen Machtteilung, welches von einem pluralistischen Konzept und somit von unterschiedlichen ethnischen und nicht-ethnischen Gruppen ausgeht, handelt es sich beim konkordanzdemokratischen Modell Südtirols um ein korporatives Modell. Dieses geht konzeptionell von einer umfassenden Zuschreibung von Kriterien aus, welche die jeweilige Gruppe kennzeichnen und mit einer klar umrissenen Identität verbinden. Die Gruppe wird nach innen hin als homogen und nach außen hin als kompakt und abgegrenzt gegenüber anderen definiert (Wolff 2008, 334; siehe Marko in diesem Band). Aus diesem Grund, und auch aufgrund der Tatsache, dass sich im Laufe der Umsetzung des ASt 1972 eine Reihe (in)formeller Konfliktregelungspraktiken und Kooperationsmechanismen vertikaler (zwischen Bozen und Rom) und horizontaler Natur (zwischen der Autonomen Provinz Bozen und anderen subnationalen Gebietskörperschaften) verstetigt und gefestigt haben (siehe Parolari in diesem Band), wird Südtirols System als komplexes Machtteilungs- bzw. Machtzugangssystem definiert

(*complex power-sharing system*, Wolff 2008). Südtirols politisches System besteht demnach in seiner Gesamtheit aus rechtlich-institutionell verankerten Grundprinzipien der Konkordanzdemokratie, die die Governance und die (daraus resultierende) soziopolitische Wirklichkeit in Südtirol kennzeichnen (siehe Abschnitte 5 und 6), und aus (in)formellen Mehrebenen-Governance-Mechanismen, die die rechtlich-institutionell verankerten Grundprinzipien ergänzen bzw. legitimieren (und Südtirols Rolle innerhalb Italien und Europa bedingen, siehe Abschnitt 4).

Grundvoraussetzung für das Funktionieren eines solchen Systems ist ein Klima der Toleranz und des Dialogs, das auf sogenannter „institutioneller Gleichheit“ (Marko 1995, 172) fußt. Institutionelle Gleichheit alleine kann aber ein *per se* durch ethnische Bruchlinien (*ethnic cleavages*) durchzogenes System nicht zum Erfolg führen. Ausschlaggebend sind die (in)formellen Konfliktregelungspraktiken und Kooperationsmechanismen und die dynamische Anwendung der rechtlich-institutionell verankerten Grundprinzipien über Gruppen(interessen) hinweg. Sie machen ein *power-sharing system* stabil, leistungsfähig und langlebig (vgl. Keil/McCulloch 2021).

Wie anderswo kennzeichnet der demographische Wandel auch Südtirol (siehe Abschnitt 7). Die Veränderungen in der Gesellschaft sind es, die Südtirols Autonomie Anpassungsfähigkeit abverlangen (siehe das Fallbeispiel Schulwesen und -politik in Abschnitt 8). Sie haben dazu beigetragen, dass sich die soziale Distanz zwischen den autochthonen Sprachgruppen verringert hat und dass sich infolge der bisherigen Abwesenheit relevanter Verteilungskonflikte und religiöser Bruchlinien „ein gemeinsamer Wertekanon entwickelt [hat], der in Bezug auf gesellschaftliche Orientierungen und Verhaltensweisen kaum relevante Unterschiede zwischen den autochthonen Sprachgruppen markiert“ (Pallaver/Haller/Atz 2016, 395–396). Den Weg dafür geebnet haben (politische) Eliten beider Sprachgruppen: Deren Einstellung zur Autonomie als Konfliktlösung gleichte sich im Laufe der Nachkriegszeit bis hin zur Umsetzung der Autonomie immer mehr an (Pallaver 2016, 368). Die Vorzüge der Autonomie werden insbesondere seit der Streitbeilegungserklärung vor der UNO im Jahr 1992 von allen (politischen) Eliten hervorgehoben (trotz der unterschiedlichen Meinungen zu den Modellen der Weiterentwicklung der Autonomie und deren Machbarkeit; vgl. Happacher 2013; Alber 2015; Autonomiekonvent 2016–2017). Deutsch-, ladinisch- und italienischsprachige (politische) Eliten arbeiten nach außen (zum Staat Italien, aber auch grenzüberschreitend/zum Staat Österreich) immer enger zusammen, nicht zuletzt weil die output-Seite des politischen Systems im italienischen (Alber/Valdesalici 2022) und europäischen Vergleich (Eurostat 2019) von großer Effizienz ist und Südtirol auch im internationalen Vergleich als Erfolgsgeschichte gilt (Röggl/Prackwieser in diesem Band; Alber/Breen 2022). Trotz

Einkommens- und Vermögensungleichheiten zwischen/in autochthonen Sprachgruppen – bedingt durch unterschiedlich ausgeprägte Präferenzen bei Qualifikation, Erwerbstätigkeit und Siedlungsraum (Benedikter 2016a, 2016b) – hat sich die Leistungsfähigkeit des politischen Systems Südtirols bisher sehr positiv auf das Zusammenleben ausgewirkt. Die Lebenszufriedenheit ist in Südtirol als sehr hoch einzustufen (Atz 2016, 380). Das Zusammenleben der autochthonen Sprachgruppen hat aus der Perspektive der subjektiven Wahrnehmung zu einer „ziemlich homogenen Gesellschaft [geführt], in der auch die relativ Benachteiligten noch vom allgemein hohen Lebensstandard profitieren“ (Atz 2016, 381), und in der sich die Wahrnehmung zur Frage der Offenheit der Gesellschaftsstruktur zwischen den autochthonen Sprachgruppen nicht wesentlich unterscheidet (Haller 2016, 369).

4. Verhandlungsdemokratie nach außen

Diverse Konfliktregelungspraktiken und Kooperationsmechanismen zeugen vom Erfolg der Südtiroler Verhandlungsdemokratie. Auf zwei wird näher eingegangen. Erstens, die Umsetzung und Festigung des Kompetenztatbestandes der Autonomie durch die Sechserkommission. Damit die Autonome Provinz Bozen die Zuständigkeiten in den Sachbereichen, welche ihr das ASt zuerkennt, übernehmen kann, müssen Durchführungsbestimmungen erlassen werden. Diese werden von der Sechserkommission erarbeitet, der Zentralregierung unterbreitet und mit Dekret des Präsidenten der Republik in Kraft gesetzt (siehe Details in Abschnitt 4.1). Laut ASt hätten alle Durchführungsbestimmungen zum ASt bis Januar 1974 erlassen werden müssen. Diese Frist wurde mit beidseitigem Einverständnis aufgrund der Komplexität des Unterfangens nicht eingehalten (für eine Chronologie der Paket-Durchführung von 1972 bis 1992 siehe LPA 2006). Zweitens, die Gründung des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino im Jahr 2011. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die interregionale Zusammenarbeit auf einen höheren Rang gehoben. Im Jahr 2011 machten das Land Tirol und die beiden Autonomen Provinzen Bozen und Trient von der Möglichkeit der Gründung eines EVTZ (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) Gebrauch und wandelten die bestehende Kooperation – die drei Länder arbeiteten schon in der Vergangenheit zusammen (vgl. Engl/Zwilling 2008) – in die Rechtsform des EVTZ um (siehe Details in Abschnitt 4.2). Diese beiden Entwicklungen setzten voraus, dass politische und öffentlichrechtliche Eliten eng und komplementär zusammenarbeiten; folglich ist die öffentliche Verwaltung zu

einem wichtigen „Motor für interethnische Sozialisationsprozesse“ in Südtirol (Pallaver 2012, 370) und über Südtirol hinaus geworden (im Verbund mit geographisch-benachbarten Akteuren; vgl. EVTZ Europaregion Fit4Co 2021).

4.1 Sechserkommission

Als Unterkommission der Zwölferkommission (für regionale Angelegenheiten zuständig), ist die Sechserkommission ausschließlich für die Südtiroler Belange zuständig. Sie erarbeitet die Durchführungsbestimmungen zur Umsetzung, Festigung und Erweiterung des ASt, also Rechtsakte mit besonderer Bestandskraft im Vergleich zu einfachen Gesetzen. Bekanntlich setzt sich die Sechserkommission aus drei Mitgliedern in Vertretung des Staates und drei in Vertretung des Landes zusammen, wobei dessen Einsetzung zu Beginn einer jeden Legislaturperiode durch die zögerliche Namhaftmachung von Vertreter/-innen von Seiten des Staates oft auch erst viele Monate nach den Parlamentswahlen erfolgt. Die Verfahrensschritte, die zum Inkrafttreten einer Durchführungsbestimmung zum ASt führen, sind komplex. Von der ersten Behandlung in der Sechserkommission bis zur Genehmigung der Durchführungsbestimmung durch den Ministerrat werden in der Regel rund 2 Jahre benötigt (Zeller 2019). Politische Beziehungsgeflechte über Legislaturperioden und Regierungsebenen hinweg wirken auf diese Verfahrensrealität ein, sodass eine enge Zusammenarbeit der politischen und öffentlichrechtlichen Eliten in Südtirol und somit auch der damit einhergehende Aufbau gegenseitigen Vertrauens eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Erarbeitung von Durchführungsbestimmungen war und ist.

Seit der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992, also nach der erfolgreichen Umsetzung des ASt, traten bis zum Jahr 2018 rund 75 Durchführungsbestimmungen in Kraft. Im Vergleich dazu traten im Zeitraum 1972–1992 49 Durchführungsbestimmungen in Kraft (ibid). Hervorzuheben ist die Legislaturperiode 2014–2018, in der mit den Regierungen Letta, Renzi und Gentiloni 20 Durchführungsbestimmungen erfolgreich erarbeitet werden konnten. Bisher gelang dies nur einmal, und zwar in der Legislaturperiode 1996–2001 (mit den Regierungen Prodi I, D'Alema I und II, und Amato II). Das Fortbestehen der Sechserkommission nach 1992 zeugt davon, dass die Kommission (und das Verfahren) zu einem wesentlichen Instrument in Südtirols Mehrebenen-Governance geworden ist (obgleich sie ursprünglich nur als Instrument zur Umsetzung des ASt gedacht war). Im Vergleich mit anderen Sonderstatusregionen, die ihre Kompetenztatbestände auch mittels bilateraler paritätischer

Kommissionen verhandeln, entspricht die Gesamtanzahl der Durchführungsbestimmungen zur Südtiroler Autonomie bis Anfang 2018 (189) fast dem Fünffachen von denen in Sizilien und Sardinien (41 und 42), und fast dem Dreifachen von denen im Aostatal (62) (Palermo/Valdesalici 2019, 287).

4.2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Unabhängig von Krisenzeiten hat sich aus der Praxis grenzüberschreitender Zusammenarbeit ein vergleichsweise dynamisches Politikfeld der EU-Regionalpolitik entwickelt (vgl. Branda/Böhm 2019), das ein stärkeres politisches Mandat für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit markiert (vgl. Chilla et al. 2012) und Diskurse über Barrieren sowie neue Politikinstrumente zur Überbrückung derselbigen anstößt (vgl. Engl/Evrard 2019). Grenzgebiete werden in den *Border Studies* als besondere Orte und als Laboratorien europäischer Integration und institutioneller (grenzüberschreitender) (Verwaltungs-)Innovation anerkannt (vgl. Ulrich 2021; Alber et al. 2019). Dabei steht die Frage nach dem Raum, als Frage nach seinen sozialen und politischen Konstruktionsprozessen, bzw. die handlungstheoretische Konzeption geographischer Räume im Vordergrund (Duchêne-Lacroix 2019). Konstruktions-, Kooperations- und Integrationsprozesse sind im Sinne von Deutsch (Pallaver 2013, 132) ein Ergebnis sozioökonomischer Erfordernisse und bewusster (von Eliten) getroffener Entscheidungen, die umso mehr Erfolg haben, je höher die Frequenz des Flusses einer gesellschaftlichen Transaktion ist. Je verschiedenartiger, intensiver und dichter solche Transaktionen in einem bestimmten Raum stattfinden, desto homogener und solider wird der Raum. Legt man dies auf die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino um, so steht fest, dass „von den Eliten bewusst gesteuerte gesellschaftliche Transaktionen in der Vergangenheit in erster Linie zwischen Nord- und Südtirol stattgefunden haben und die Außengrenzen der beiden Länder dort zu finden waren, wo diese Transaktionen gleich Longitudinalwellen immer schwächer gespürt wurden, nämlich an den Außengrenzen Tirols und Südtirols“ (Pallaver 2013, 132). Jedoch haben sich Tirol und Südtirol schon ab den 1970er-Jahren „schleichend auseinandergelebt“ (Pallaver 2013, 112) und „Gesamttirol“ wurde auch aus der Sicht des letzten Leiters des Referats S in der Tiroler Landesregierung „zunehmend eine Fiktion“ (zit. n. Pallaver 2013, 114). Die gesellschaftlichen Transaktionen haben sich immer mehr auf das Trentino ausgeweitet und die primäre Triebfeder von Kooperation und Integration in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino ist nicht mehr die gemeinsame Geschichte, sondern der damit verbundene gesellschaftliche Lohn – unter vermehr-

ter Einbeziehung der Italiener/-innen Südtirols in den Integrationsprozess. Diese Entwicklung, mit Südtirol als Bindeglied, spricht für die These der Territorialisierung der Südtiroler Autonomie und assoziativer Konfliktlösung.

5. Ethnisches cleavage, Machtausübung, Proporz

Ausschlaggebend für das *ethnische cleavage* in Südtirol sind die Dynamiken und Schranken in der Ausübung der (Regierungs-)Macht, die sich auf die nachgeordneten Subsysteme übertragen. Im konkordanzdemokratischen System Südtirols bildet nicht der Wettbewerb, sondern ein/e wechselseitig garantierte/r Machtzugang und Machtausübung, dem vier Grundprinzipien zugrunde liegen, das Gravitationszentrum politischem und öffentlichrechtlichem Handelns (Pallaver 2016, 66–68). Auf diese Grundprinzipien und jüngste Entwicklungen, die diese kennzeichnen, wird nun eingegangen.

5.1 Beteiligung autochthoner Sprachgruppen an der (Regierungs-)Macht und an den nachgeordneten Subsystemen (mit Sonderregeln für die Ladinier/-innen; siehe Woelk in diesem Band)

In Südtirol werden Koalitionen auf der Grundlage einer ethnischen und politischen Ein- und Ausgrenzung geschlossen, wobei erstere vom ASt verpflichtend vorgeschrieben ist und letztere von der jeweiligen ideologischen und autonomiepolitischen Nähe der Koalitionsparteien abhängt. Nach den Landtagswahlen 2018 befindet sich Südtirols ethnisch fragmentiertes Parteiensystem in einem Spannungsverhältnis zwischen „begrenztem“ und „generellem“ Wandel (Pallaver 2019). Bei den Landtagswahlen 2018 hat sich die Unterstützung für die deutschsprachigen Semi-Autonomie-Parteien mehr als halbiert und die bürgerliche Liste Team Köllensperger (jetzt Team K), die für eine sachliche Politik nach dem assoziativen Modell der Konfliktlösung eintritt, ist zweitstärkste Partei im Landtag geworden. Die Südtiroler Volkspartei (SVP) erzielte mit 41,9 Prozent ihr bisher schlechtestes Ergebnis (15 Sitze gegenüber den 17 Sitzen von 2013; Atz/Pallaver 2019; bei den Landtagswahlen 2013 verlor die SVP erstmals die absolute Mehrheit und brauchte die italienischsprachige Mitte-Links-Partei Partito Democratico, den PD, nicht zur Erfüllung der gemeinsamen Machtausübung laut ASt, sondern zum Erlangen einer politischen Mehrheit im Landtag). Die Bildung einer Koalition nach den Landtagswahlen 2018 war aus drei Gründen schwierig. Erstens war die SVP nicht in der Lage, den PD als einzigen

Koalitionspartner in Betracht zu ziehen: Der PD erreichte nur 3,8 Prozent der Wählerzustimmung (ein Sitz). In der italienischsprachigen Wahlarena hatte die rechts-extreme Lega alle anderen Parteien überflügelt (11,1 Prozent; vier Sitze). Zweitens fuhr die Lega im benachbarten Trentino einen Erdrutschsieg ein. Drittens regierte die Lega seit Ende 2018 auf nationaler Ebene in Koalition mit der Fünf-Sterne-Bewegung. Die SVP koalierte schlussendlich mit der Lega und band so die italienischsprachige Wählerschaft größtmöglichst ein. Eine Koalition mit dem PD und den Grünen – die einzige Partei mit einer interethnischen Basis und nach der SVP die Partei mit der längsten Tradition im Südtiroler Parlament (seit 1978) – wäre ein explizites Signal in Richtung assoziative Konfliktlösung gewesen. Die Entscheidung, eine Koalition mit der Lega zu bilden, markierte einen Wendepunkt in der politischen Geschichte Südtirols. Mit der Lega zog zum ersten Mal eine italienische Rechtspartei in die Landesregierung ein, während die Fähigkeit der SVP, die Deutschsprachigen zu vertreten, weiter abnahm. Vampa und Scantamburlo (2020, 17) bringen den Wandel im Parteiensystem Südtirols treffend auf den Punkt: „... Südtirol [hat sich] von einem sehr dominanten, mäßig volatilen und konzentrierten Parteiensystem, das durch eine konsensorientierte Exekutivpolitik gekennzeichnet ist, zu einem wettbewerbsintensiveren, sehr volatilen und fragmentierten Parteiensystem entwickelt, in dem minimale Gewinnerkoalitionen zur Norm geworden sind.“ [Übersetzung der Autorin]. Aus der Perspektive des Prinzips der maximalen Beteiligung aller Sprachgruppen an der Landesregierung brachte das Wahlergebnis der Lega die italienischsprachige Bevölkerung zurück ins System. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Lega in Südtirol als Pro-Autonomie-Partei präsentiert hat. In der laufenden Legislaturperiode (2018–2023) ist die italienische Bevölkerung mit 44,6 Prozent vertreten (ein Wert über 40 Prozent wurde zuletzt in der Legislaturperiode 1989–1993 erreicht; Pallaver 2016, 71).

5.2 Entscheidungsautonomie der jeweiligen Sprachgruppen in Fragen, welche ausschließlich für eine Sprachgruppe relevant sind und welche jene in Selbstverwaltung ausübt

Im Wesentlichen sind dies die Bereiche Medien, Schule und Kultur, wobei erstere Bereiche gesetzlich getrennt sind und letzterer Bereich informell durch die ethnisch differenzierte Finanzierung und durch die vorhandene politische Kultur der jeweiligen Einflussphären faktisch getrennt ist. Austausch und Kooperationen nehmen in diesen Bereichen vermehrt zu (vgl. Eurac Research – Politika 2022a; Eurac

Research – Politika 2022b). Zum Beispiel traten die drei Kulturlandesräte gemeinsam vor die Presse, um die drei Konzerttermine der „Südtirol Filarmonica“ zu präsentieren (Denzler 2022). Auch wurde die „Sprachenmesse / *fiera della lingue #multilingual*“ am 04. Mai 2022 erstmals als Gemeinschaftsinitiative zwischen der Autonomen Provinz Bozen, der Handelskammer und dem Südtiroler Wirtschaftsring – *Economia Alto Adige*, die gemeinsame Plattform der sechs repräsentativsten Wirtschaftsverbände Südtirols (Handels- und Dienstleistungsverband, Hoteliers- und Gastwirteverband, Wirtschaftsverband Handwerk und Dienstleister, Südtiroler Bauernbund, Unternehmerverband Südtirol, Vereinigung der Südtiroler Freiberufler) organisiert. Ökonomische Interessen stehen bei den großen Interessensverbänden in der Regel im Vordergrund. Dasselbe gilt für staatlich geregelte Berufsverbände, die ethnisch nicht getrennt sind, wenngleich sie ethnisch getrennt organisiert sind.

Der Landesbeirat für Chancengleichheit für Frauen, die dreisprachige Universität Bozen (in den 1970er Jahren als trojanisches Pferd der Assimilierung verworfen, Peterlini 2008), die Filmschule Zelig und das neue Bibliothekszentrum auf dem Schulareal „Pascoli – Longon“ in Bozen (Südtiroler Landesverwaltung 2022), in dem die Landesbibliothek Dr. F. Teßmann, die Stadtbibliothek Bozen C. Battisti, die italienische Landesbibliothek Claudia Augusta und das Multimedialzentrum zusammengeführt werden sollen, sind weitere Beispiele für eine stärkere sprachgruppenübergreifende Zusammenarbeit.

5.3 Proporzsystem

Das Proporzsystem bezieht sich 1) auf die verhältnismäßige Repräsentation der Sprachgruppen in politischen Institutionen (über das Verhältniswahlrecht): dieser Machtproporz ist gesetzlich geregelt und hängt von den politischen Wahlen ab; 2) auf die verhältnismäßige Verteilung öffentlicher Gelder über den ethnischen (aus rechtlicher Sicht eigentlich sprachlichen) Proporz: Sozialproporz; und 3) auf die verhältnismäßige Verteilung der Stellen in der öffentlichen Verwaltung über den ethnischen Proporz: Stellenproporz (Gudauner 2013, 185–186).

Grundlage für die Anwendung des Proporzsystemes ist die Bescheinigung über die Zugehörigkeit bzw. Zuordnung zur deutschen, italienischen oder ladinischen Sprachgruppe (siehe Lantschner in diesem Band). Ursprünglicher Zweck des Proporzsystemes war es, das materielle Gleichheitsprinzip ex Art. 3 Abs. 2 der italienischen Verfassung umzusetzen und in Bezug zum eigentlichen Proporz im engeren Sinne, also dem Stellenproporz, widerfahrenes Unrecht (die Unterbesetzung von Deutsch- und

Ladinischsprachigen in der öffentlichen Verwaltung) wieder gut zu machen. Der Zugang zu Politik, öffentlicher Verwaltung und Ressourcen ist demnach sprachgruppenabhängig und beim Stellenproporz kommt das Leistungsprinzip im intraethnischen Wettbewerb, also innerhalb der jeweiligen Sprachgruppe, zum Tragen. War der ethnische Proporz im Autonomiestatut von 1948 nur auf die örtlichen öffentlichen Körperschaften begrenzt, wurde sein Anwendungsbereich im ASt von 1972 auch auf die Körperschaften der staatlichen Verwaltung ausgedehnt. Die Anwendung der Proporzregelung in staatlicher Verwaltung wurde im Art. 46 Abs. 1 der Durchführungsbestimmung Nr. 752/1976 auf einen Zeitraum von 30 Jahren ab Gültigkeit des ASt festgelegt. Während im Jahr 1975, also kurz vor der Umsetzung des Stellenproporzes, bei den staatlichen Stellen der ethnische Proporz noch in einer starken Schiefelage war, ist dieser heute zumindest annähernd erreicht worden (Pallaver 2016, 73). In der Landesverwaltung ist der ethnische Proporz im Wesentlichen seit 1980 verwirklicht (Gudauner 2013, 200; auch Pallaver 2016, 75). Bei der Stellenbesetzung von Führungspositionen in der Landesverwaltung stellt der Verzicht auf die sprachgruppenmäßige Zuordnung eine Praxis dar, die regelmäßig zur Anwendung kommt. Auch bei Stellenausschreibungen für technische Berufsbilder oder spezifische Funktionen sieht man zunehmend von der Sprachgruppenzuordnung ab (Gudauner 2013, 210; 202–207).

Die Akzeptanz des Proporzsystems wurde früher (wegen der damit verbundenen Zweisprachigkeit) von der italienischen Sprachgruppe als diskriminierend angesehen (Gudauner 2013, 197). In den letzten 20 Jahren wird das Proporzsystem aufgrund der Zweisprachigkeitserfordernis vielfach auch als Garantieinstrument für die autochthonen Sprachgruppen, also als Schutz vor Konkurrenz von außen, interpretiert (Pallaver 2016, 75; Poggeschi 2005, 329). Fakt ist, dass es weiterhin das wohl am meisten kontrovers diskutierte Instrument der Südtiroler Autonomie ist (vgl. Autonomiekonvent 2016–2017). Immer wieder werden Vorschläge wie eine temporäre Aussetzung des Proporzes in jenen Fällen diskutiert, wo ein ausgewogenes Verhältnis oder größere Flexibilitätsspielräume bei den Stellenanteilen der Sprachgruppen vorherrscht/en (vgl. zum Beispiel Palermo 2011). Die Praxis zeigt, dass ab Ende der 1990er Jahre der Proporz in Staatsbetrieben und privatisierten staatlichen Verwaltungen aufgrund mangelnder deutsch- und ladinischsprechender Kandidat/-innen und der schleppenden Durchführung von Wettbewerben flexibler gehandhabt wurde (Gudauner 2013, 193, 210). Auch wird das heutige Proporzsystem vermehrt flexibilisiert angewandt (staatliche Proporzstellen sind nunmehr einige wenige Tausende im Vergleich zu den weit über 40.000 in der Landesverwaltung/in den lokalen Verwaltungen). Prominentestes Beispiel hierfür sind Stellenbesetzungen im Sanitäts-

bereich: dort wird in jüngster Zeit vermehrt vom Stellenproporz zugunsten der italienischen Sprachgruppe abgewichen, gekoppelt mit Ausnahmeregelungen zur verpflichtenden Zweisprachigkeit (LPA 2019; auch Schwarz 2020; 2021). Ein Sonderverzeichnis der Ärztekammer Bozen, geregelt in Art. 85 des italienischen Haushaltsgesetzes 2021, ermöglicht es hingegen rein deutschsprachigen Ärzt/-innen in Südtirol zu arbeiten. Diese können wie rein italienischsprachige Ärzt/-innen über einen Zeitvertrag auch im Gesundheitswesen angestellt werden, wobei deren Festanstellung weiterhin an den Zweisprachigkeitsnachweis gebunden ist.

5.4 Vetorecht der jeweiligen Sprachgruppe zur Verteidigung vitaler Interessen einer Sprachgruppe

Art. 56 des ASt legt fest, dass die Mehrheit der Abgeordneten einer Sprachgruppe im Landtag die Abstimmung nach Sprachgruppen verlangen kann, wenn angenommen wird, dass die Gleichheit der Rechte zwischen den Bürger/-innen verschiedener Sprachgruppen oder die ethnische und kulturelle Eigenart der Sprachgruppen verletzt wird. Sollte der Antrag auf getrennte Abstimmung nicht angenommen werden oder der Gesetzesvorschlag trotz der Gegenstimme von zwei Dritteln der Abgeordneten jener Sprachgruppe beschlossen werden, die den Antrag gestellt hat, so kann die Mehrheit dieser Sprachgruppe das Gesetz innerhalb von 30 Tagen nach seiner Kundmachung beim Verfassungsgericht anfechten. Zum Vetorecht als totes Recht siehe in Abschnitt 6.

6. Ungleichheiten in der Machtausübung und Bürger/-innenlisten als neue Akteure

In den letzten 30 Jahren hat sich das System der maximalen Beteiligung aller Sprachgruppen an der Entscheidungsfindung entsprechend der zahlenmäßigen Stärke der in der Bevölkerung vertretenen Sprachgruppen verändert: Die italienische Sprachgruppe ist im Verhältnis zu ihrer numerischen Stärke unterrepräsentiert. Bei den nachfolgenden Überlegungen geht es um die tatsächliche Vertretung der italienischen Sprachgruppe (d.h. den Anteil der italienischen Koalitionspartei(en) an der italienischsprachigen Wählerschaft), nicht um die erforderliche proportionale Vertretung aller Sprachgruppen in der Landesregierung. Letztere wurde immer strikt eingehalten. Erstere hingegen ist starken Schwankungen ausgesetzt gewesen. Im

Zeitraum von 1993 bis 2018 blieb die Vertretung der italienischen Koalitionspartner stets unter 30 Prozent (Pallaver 2019, 171–172). Seit den 1990er Jahren waren die meisten italienischen Parteien im Südtiroler Landtag Anti-Autonomie- oder Semi-Autonomie-Parteien und schieden daher nicht wegen ethnischer, sondern wegen politischer Inkompatibilität aus einer Koalition mit der SVP aus. Infolgedessen ging die SVP Koalitionen mit italienischen Parteien ein, die zwar das Gebot der proportionalen Vertretung in der Regierung erfüllten, aber nur eine Minderheit der italienischsprachigen Wählerschaft repräsentierten. Die Mehrheit der italienischsprachigen Wählerschaft fühlte sich von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen, ein Umstand, der zum *disagio degli italiani* (Unbehagen der Italiener/-innen) beitrug. Die Grundlagen dieses Unbehagens wurden erstmals 1998 diskutiert (Giovanetti 1998). Rezentere Studien setzen unterschiedliche Akzente zu diesem Thema. Einerseits wird darauf hingewiesen, dass dieses soziale Phänomen im politischen System Südtirols unterschätzt wird und Nährboden für neue Konflikte darstellt (Fazzi 2013), andererseits wird betont, dass der *disagio degli italiani* aus Desinteresse zum Teil selbst verschuldet ist (Giudiceandrea/Mazza 2012; Pallaver 2016, 309, der darauf hinweist, dass 1986 die politische Partizipation außerhalb von Parteien bei der italienischen Sprachgruppe ausgeprägter war als bei der deutschsprachigen, und dass sich durch Wahlverweigerung bei Landtagswahlen Mandate zugunsten der deutschen Sprachgruppe verschieben; vgl. hierzu auch Atz/Pallaver 2014, 157–159).

Harte Belege zum sozialen Phänomen des *disagio italiano* gibt es kaum, auch ist die Wahrnehmung sozialer Ungleichheit objektiv nicht nachweisbar (Haller 2016). Was die Politik im engeren Sinne angeht, so gilt: Bei Landtagswahlen konkurrieren die deutschsprachigen Parteien weiterhin untereinander und nicht mit den italienischen Parteien. Atz und Pallaver (2014, 174) zeigen, dass bis 2013 weniger als zwei Prozent der deutschsprachigen und weniger als zehn Prozent der italienischsprachigen Wähler/-innen ihre jeweiligen Wahlaranen verließen. Auch ist jeglicher Versuch italienischsprachiger Parteien, das ethnische Auffangmodell der SVP zu kopieren, bisher gescheitert; doch kandidieren bei den italienischsprachigen Parteien immer öfters auch deutschsprachige Kandidat/-innen. Die Fragmentierung in der italienischsprachigen Parteienlandschaft ist mitunter Grund dafür, dass das Vetorecht der jeweiligen Sprachgruppe zur Verteidigung vitaler Interessen einer Sprachgruppe als eine „stumpfe Waffe“ und ein „totes Recht“ definiert wird (Pallaver 2016, 76).

Betrachtet man die kommunale Ebene, so war die italienische Sprachgruppe bei den ersten Gemeinderatswahlen 1952 noch in rund 80 Prozent der Gemeinden Südtirols vertreten, während sie nach jenen im Jahr 2015 nur mehr in rund 25 Prozent vertreten ist (ibid, 70). Eine Analyse der Mandatsverteilungsentwicklung der letzten

vier Gemeinderatswahlen – 2005 wurde in allen 116 Gemeinden, 2010 in 111, 2015 in 109 und 2020 in 113 gewählt – ergibt, dass italienische Parteien 2005 auf 132 Mandate, 2020 nur noch auf 72 Mandate kamen. Mit 350 Mandaten und über zehn Bürgermeister*innen konnten sich die Bürger*innenlisten, in denen Vertreter*innen aus allen Sprachgruppen aktiv sind, erneut als zweitstärkste Kraft auf Gemeindeebene durchsetzen (Gasser 2021, 229). Anfangs (in den 1980er Jahren) nur in wenigen Gemeinden (Villanders, Kastelruth, Lana, Völs, Toblach) präsent, haben sich Bürger*innenlisten spätestens mit den Gemeinderatswahlen im Jahr 2005 einen Platz im politischen System Südtirols gesichert. Ziel vieler ist es, den „segmentierten Wettbewerb“ zu durchbrechen, der Südtirols Politik kennzeichnet und sich durch intraethnischen Wettbewerb, also jener innerhalb der einzelnen Subarenen, und nicht interethnischen Wettbewerb auszeichnet (Pallaver 2019, 160). Mehrsprachige Listen sind das Ergebnis. Die Bürger*innenlisten sind im Allgemeinen aber keine homogenen Gebilde. Es gilt: „Bürgerliste ist nicht gleich Bürgerliste“ (Asam 2008, 8). Meist vertreten Bürger*innenlisten ökosoziale Themen, doch ideologisch können Bürger*innenlisten in grüne, bürgerliche und parteilose Listen unterteilt werden, die jeweils Themen wie Verkehr und Landschaftsschutz, Transparenz und direktdemokratische Entscheidungsfindung sowie Volkstumspolitik vertreten (ibid, 55–67).

7. Zuwanderung

Das schwächer werdende natürliche Bevölkerungswachstum in Südtirol ist durch eine starke Zuwanderungsdynamik kompensiert, die in den 1990er Jahren eingesetzt und sich seit 2000 deutlich verstärkt hat (Pokriefke/Lindemann/Atz 2016, 82). Für 2030 prognostiziert das Landesinstitut für Statistik (2014, 12) einen Ausländer*innenanteil von 19 Prozent. Die autochthonen Sprachgruppen haben sich hingegen in jüngster Zeit in ihren Anteilen nur unwesentlich verändert. Dasselbe gilt für die räumliche Verteilung der autochthonen Sprachgruppen: Sie ist weiterhin ungleich mit über 80 Prozent der Italienischsprachigen, die in Stadtgemeinden ab 15.000 Einwohner*innen leben (wobei in Bozen mehr als die Hälfte der Italienischsprachigen leben. Betrachtet man Bozen und Meran gemeinsam, so leben in diesen beiden Gemeinden zwei Drittel der Italienischsprachigen) (Pokriefke/Lindemann/Atz 2016, 91).

Die starke Zuwanderungsdynamik hat dazu geführt, dass nun in allen Südtiroler Gemeinden Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft ansässig sind (aus insgesamt 144 Ländern) (Landesinstitut für Statistik 2022, 4–6). Zum Stand vom 31.12.2020 leben in der Landeshauptstadt Bozen nahezu 30 Prozent aller in Südtirol

anwesenden Ausländer/-innen, nämlich 16.130 Personen, in Meran 6.996 (12,4 Prozent) und in Brixen 2.662 (4,7 Prozent). Insgesamt haben 32.025 Menschen ohne italienische Staatsbürgerschaft (56,7 Prozent) in einer der sieben Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner/-innen ihren festen Wohnort. Betrachtet man den prozentuellen Anteil der ausländischen Bevölkerung an der gesamten Einwohnerzahl in den einzelnen Gemeinden, weisen neben den Städten Meran (17,1 Prozent) und Bozen (15,0 Prozent) auch einige kleinere Gemeinden einen beträchtlichen Wert auf. Dabei handelt es sich um Franzensfeste (28,8 Prozent), Salurn (19,5 Prozent), Brenner (17,9 Prozent) und Stilfs (15,1 Prozent). 22 Gemeinden verzeichnen einen Ausländer/-innenanteil, der über dem Landesdurchschnitt von 10,6 Prozent liegt (ibid, 1). Im Großteil der Gemeinden sind ausländische Staatsbürger/-innen – großteils unverheiratet und alleinlebend (ibid, 9–11) – im Verhältnis zur gesamten Gemeindebevölkerung jedoch unterdurchschnittlich vertreten, in 20 davon ist das Phänomen kaum nennenswert (unter 4 Prozent).

Der Ausländer/-innenanteil an der Gesamtbevölkerung ist mit 10,6 Prozent Ausländer/-innen je 100 Einwohner/-innen höher als jener in der Nachbarprovinz Trentino (9,1 Prozent), jener Italiens (8,7 Prozent), reicht aber nicht an die Mittelwerte Nord- und Mittelitaliens heran (11,1 Prozent bzw. 10,9 Prozent) (ibid, 2). Der Ausländer/-innenanteil des Bundeslandes Tirol liegt jedoch mit 16,4 Prozent deutlich höher (Mohr 2022). 19.605 (fast 35 Prozent) der in Südtirol lebenden Ausländer/-innen gehören einem EU-Mitgliedsstaat an, davon rund 6.250 einem deutschsprachigen Raum. 16.586 (29,4 Prozent) entfallen auf die europäischen Staaten, die nicht zur EU zählen, während 18,3 Prozent aus Asien und 13,3 Prozent aus Afrika stammen (Landesinstitut für Statistik 2022, 6). Groben Schätzungen anhand der Staatsangehörigkeit zufolge bekennen sich mehr als ein Drittel aller Ausländer/-innen zum Islam und etwa sechs Prozent gehören einer orientalischen Religion an (ibid, 7).

Während EU-Bürger/-innen in einigen wesentlichen Bereichen den italienischen Staatsbürger/-innen gleichgestellt sind, so sind es Nicht-EU-Bürger/-innen (Drittstaatsangehörige) nicht. Die Zuwanderung solcher Bürger/-innen bzw. die Integration von Bürger/-innen mit langfristiger Aufenthaltsgenehmigung fordert Südtirols konkordanzdemokratisches System heraus. Sie stellt Südtirol vor die Frage, wie ein politisches System, welches auf der Existenz dreier autochthoner Sprachgruppen und deren Verhältnis zueinander aufbaut, sich einer zunehmenden Differenzierung der Bevölkerung gegenüberstellt und mit ‚neuer‘ Vielfalt umgehen kann (siehe Medda-Windischer in diesem Band). Hierzu hat eine rezente Studie ergeben, dass Ausländer/-innen (insbesondere jene von außerhalb der EU) objektiv benachteiligt sind, während ein hoher Anteil der Bevölkerung deren Lage als privilegiert erachtet

(Haller 2016, 369). Dies ist offensichtlich auf die parteipolitischen Positionen in Migrationsfragen und Integrationsmaßnahmen zurückzuführen, die insbesondere nach der Migrationskrise 2015 Einzug in die Parteiagenden gefunden haben und sich je nach Partei als defensiv-neutral, defensiv-ablehnend oder offen-fördernd kategorisieren lassen (Alber/Wisthaler 2020, 253–255). Ein Aspekt, auf den verschiedenste Studien hinweisen, ist die Tatsache, dass Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft ihre gute Ausbildung nicht direkt ummünzen können, sozusagen unter ihrem Qualifikationsniveau eingesetzt werden und somit nicht zur Erhöhung des Sozialkapitals beitragen können (ein Befund, auf den schon Attanasio 2013 hingewiesen hat und der aufgrund der Prognose eines Ausländer/-innenanteils von 19 Prozent im Jahr 2030 und des Fachkräftemangels am Arbeitsmarkt als besorgniserregend anzusehen ist; auch Pircher/Preglau 2016, 144).

Institutionalisierte Ausländer/-innenbeiräte (in Bozen und Meran seit 2003) sowie Arbeitsgruppen für Integration, die in den letzten Jahren vermehrt auf Gemeindeebene eingerichtet worden sind, arbeiten an Lösungen, wie Integrationsmaßnahmen besser gelingen können. Ein Vergleich dieser beratenden Organe zeigt, dass all diejenigen, die sich nicht nur aus Drittstaatsangehörigen zusammensetzen, erfolgreicher bei der Umsetzung von Integrationsmaßnahmen sind und zum Wandel der Südtirol-Autonomie gemäß des Modells der transformativen Gerechtigkeit beitragen, insbesondere wenn deren Mitglieder einen direkten Zugang zum Gemeinderat haben (Alber/Wisthaler 2020, 243–249). Ein europäisches Projekt (*Taking about languages and emotions at home*, Vettori/Colombo/Abel 2021, 234–238) kommt zum Schluss, dass Ausländer/-innen gleich wie autochthone Sprachgruppen während ihrer Sozialisation aufgrund des Südtiroler Systems vorwiegend bezugnehmen auf das Erlernen einer Sprache und dass sie dies bedauern: Die Motivation zum Erlernen der Sprache der anderen Gruppe käme abhanden.

8. Schulwesen, Schulpolitik, interethnische Kontakte

Als Folge der starken Zuwanderung steigt der Anteil an ausländischen Schüler/-innen in allen Schulstufen, wobei viele bereits der zweiten Generation angehören. Im Schuljahr 2019/2020 liegt der Anteil ausländischer Kinder in den Kindergärten bei 14,2 Prozent. Im Vergleich dazu lag dieser im Schuljahr 1995/1996 bei 1,1 Prozent (Landesinstitut für Statistik 2020, 4). Auch an den Grund- und Mittelschulen steigt der Ausländer/-innenanteil weiter an (13,3 zu 0,8 Prozent bzw. 0,5 und 12,8 Prozent) (ibid, 9, 15). 8,9 Prozent aller Oberschüler/-innen, 1.784 an der Zahl, sind

ausländische Staatsbürger/-innen (1995/1996 waren es 0,4 Prozent). Davon gehören zwei Drittel der ersten Einwanderergeneration an (65,1 Prozent), wurden also nicht im Inland geboren (ibid, 24). 11,4 Prozent der Berufsschüler/-innen sind nicht im Besitz der italienischen Staatsbürgerschaft (ibid, 18). Für alle Schultypen gilt: anfänglich in den 1990er Jahren wählten anderssprachige Eltern vor allem Schulen mit italienischer Unterrichtssprache. Zwar liegt der Anteil von ausländischen Schüler/-innen im Verhältnis zur numerischen Stärke der italienischen Sprachgruppe in Südtirol an italienischen Schulen noch wesentlich höher, doch sind ab der Jahrtausendwende Anderssprachende in allen Schultypen des sprachlich-ethnisch getrennten dreigliedrigen Südtiroler Bildungssystems (vgl. Alber 2012) präsent (Vettori/Colombo/Abel 2021, 11). Studien haben ergeben, dass sich in einer durchschnittlichen städtischen Mittelschulklasse leicht acht verschiedene Herkunftssprachen versammelt finden (Colombo/Stopfner/De Camillis 2021, 2). Die aktuelle Sprachenvielfalt ist vor allem seit den 1990er-Jahren entstanden, als verstärkt Zuwanderung aus europäischen Nicht-EU-Ländern und Afrika einsetzte. Stellt man die Frage wie plurilingual – verstanden als das individuelle, dynamische und sich entwickelnde sprachliche Repertoire eines einzelnen Menschen (Europarat 2020, 30) – Südtirols Klassenzimmer sind, so erhob das Projekt „Sprachenvielfalt macht Schule/A lezione con più lingue“ von Eurac Research, dass von mehr als 2.500 Schüler/-innen aller drei Schulsysteme in Südtirol (von der zweiten Grundschul- bis zur Maturaklasse) mehr als ein Drittel neben dem Dialekt und den in der Schule unterrichteten Sprachen noch über Kompetenzen in mindestens einer anderen Sprache verfügen (Colombo/Stopfner/De Camillis 2021, 2).

Vor diesem Hintergrund, und um Südtirol als (hochspezialisierten) Wirtschaftsstandort zu halten, tritt der Unternehmerverband Südtirols für die Einrichtung einer europäischen Schule ein (English School oder akkreditierte Klassen mit Englisch als erste Sprache) (Drescher 2020). Linguisten anerkennen die Vorteile einer solchen, doch weisen sie darauf hin, dass solche und andere zwei- oder mehrsprachige Modelle sich an eine Bildungselite richten (*elite multilingualism*). Sie können daher nicht als wirklich integrative Modelle betrachtet werden, welche die sprachliche und kulturelle Vielfalt der Region widerspiegeln oder das mehrsprachige Repertoire der Südtiroler Schüler/-innen voll unterstützen (Vettori/Colombo/Abel 2021, 11). Auch Jugendliche fordern ein Umdenken in Südtirols Schulwesen ein (vgl. Viehweider 2021), obgleich die Meinungen zur Einrichtung mehrsprachiger Schulen zwischen Eliten und in der Gesellschaft sehr unterschiedlich sind (vgl. Autonomiekonvent 2016–2017).

Soziale Beziehungsgeflechte zwischen Sprachgruppen haben sich laut einer jüngsten Studie nicht wesentlich verändert. Partizipation zwischen Sprachgruppen

und interethnische Kontakte haben zwar zugenommen, aber die Kontakte innerhalb der eigenen Sprachgruppe dominieren weiterhin (vgl. Atz/Haller 2016). Mangelnde Sprachkenntnisse und das Fehlen von Begegnungsorten werden in Umfragen immer wieder als Gründe hierfür angegeben (vgl. Atz/Haller 2016; Scaglia/Haller 2016). Auch ist die Überwindung von Sprachgruppengrenzen in Paaren kein Massenphänomen. Zwar wird diese zunehmen und somit auch die (passiven) Sprachkenntnisse, aber sie hat sich seit den 1980er Jahren nicht wesentlich verändert und beträgt zirka 10 Prozent (Butnig/Pokriefke 2016, 260). Sprachkompetenzen werden trotz fortwährender paralleler Sozialisationsprozesse (vgl. Carlà 2007) aber als ein wesentlicher Faktor für den wirtschaftlichen Erfolg angesehen (Handelskammer 2014). Daher widmen das italienische und deutsche Schulsystem dem Zweitsprachenunterricht einen beachtlichen Teil ihrer Zeit und Mühe (im ladinischen paritätischen Modell sind die Unterrichtssprachen im selben Ausmaß Deutsch und Italienisch und zum Teil auch Ladinisch). Seit den 1980er Jahren tritt die italienische Sprachgruppe für Verbesserungen im Zweitspracherwerb ein (siehe Verra 2008 für eine detaillierte Ausführung zur Entwicklung der drei Südtiroler Schulmodelle, der auch aufzeigt, wie die italienische Sprachgruppe es anfänglich verabsäumt hat, das Bewusstsein für die Notwendigkeit des Erlernens der deutschen Sprache zu wecken). Im Jahr 1994 wurde der Deutschunterricht in der ersten Klasse der italienischen Grundschule eingeführt (ab 1988 nur vereinzelt als Versuch), ab 1997 (Beschluss der Landesregierung Nr. 5053) konnten in italienischen Schulen mittels des Modells des erweiterten Deutschunterrichts Teile eines Faches auch in deutscher Sprache unterrichtet werden (die Hauptverantwortung bleibt bei der italienischen Fachkraft; deshalb spricht man nicht von Immersionsunterricht). Deutsch als verpflichtendes (schriftliches und mündliches) Maturafach wurde erst 1999 an den italienischen Oberschulen eingeführt. In den letzten Jahren spricht sich die italienische Schulwelt/Sprachgruppe – mit Blick auf eine plurilinguale Schule – insbesondere für CLIL (*content language integrated learning*, also das Lernen von Sachfach und Sprache zusammen) aus, wobei die Rolle des Englischen auch aufgewertet wurde. Diese und andere Bemühungen der italienischen Schulwelt zur Verbesserung des Zweitsprachenunterrichts sind lange Zeit auf Widerstand getroffen. Zwar sieht das ASt in diesem Feld die Entscheidungsautonomie für die jeweilige Sprachgruppe vor, aber in der Landesregierung gilt das Mehrheitsprinzip. Dies hat dazu geführt, dass sich die SVP lange gegen den Willen der italienischen Koalitionspartner gegen die Einführung von CLIL an italienischen Schulen aussprach (Pallaver 2016, 72).

Mit Beschluss der Landesregierung Nr. 1034 vom 8. Juli 2013 wurde projektbezogener CLIL-Sachfachunterricht an den deutschsprachigen Grund-, Mittel- und

Oberschulen ermöglicht. Lehrkräfte, die hierfür eingesetzt werden, müssen über eine vorgegebene sprachliche Kompetenz und die notwendigen sprachdidaktischen Kompetenzen verfügen. Bisher wurden zwei Aus- und Fortbildungsangebote organisiert und insgesamt gibt es 96 CLIL Sachfach-Lehrkräfte. Diese werden von der pädagogischen Abteilung bei Nachfrage von Seiten der Schulen bereitgestellt (Südtiroler Landtag 2019). Erwähnenswert, und auch Teil des Maßnahmenpakets 2016–2020 zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der deutschen Schule, ist die Erweiterung des im Schuljahr 2003/2004 gestarteten Projekts „Un anno in L2/ Zweitsprachjahr“. Schüler/-innen der Oberstufe können sich in die 4. und auch 2. und 3. Klasse einer Oberschule einschreiben, deren Unterrichtssprache nicht die Muttersprache ist. Die positiven Ergebnisse dieses Projekts widerspiegeln sich auch in den Daten: Im Schuljahr 2003/2004 nutzte es ein Schüler, im Schuljahr 2014/2015 beteiligten sich 124 Schüler/-innen am Zweitsprachjahr.

9. Fazit

Der Beitrag hat anlässlich des 50-jährigen Jubiläums der Südtiroler Autonomie zur Natur seiner Konfliktlösung Bilanz gezogen. Im Blickfeld des Interesses standen jüngste Transformationsprozesse im politischen System Südtirols und in Südtirols Gesellschaft und deren Wirkkraft auf die rechtlich-institutionell verankerten Grundprinzipien der Konkordanzdemokratie sowie auf die Mehrebenen-Governance-Mechanismen mit Südtirol als Akteur innerhalb Italiens und im mitteleuropäischen Alpenraum. Durch die Zusammenschau empirischer Befunde wurde aufgezeigt, dass sich Südtirols Autonomie im Wandel von dissoziativer zu assoziativer Konfliktlösung befindet. Das ursprüngliche Modell, bei dem Kooperationselemente der Territorialautonomie lediglich als notwendige systemtragende Pfeiler einer weitgehend als Nebeneinander angelegten Governance angesehen und akzeptiert wurden, ist durch Konfliktregelungspraktiken und Kooperationsmechanismen dahingehend verändert worden, dass man nunmehr von assoziativer Konfliktlösung zwischen den autochthonen Sprachgruppen sprechen kann. Das konkordanzdemokratische System Südtirols wird aber trotz der immer stärker werdenden Identifizierung mit der Autonomie und der vermehrten Intensivierung der Kooperation von (politischen) Eliten nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Es war und ist erfolgreich. Parteien gewinnen weiterhin Wahlen in ihren jeweiligen Subarenen, und entscheidende sozialstrukturelle Differenzierungslinien scheinen nicht mehr zwischen den Deutsch- und Italienischsprachigen zu verlaufen, sondern eher innerhalb dieser sowie ganz eindeutig

zwischen den autochthonen Sprachgruppen und den neuen Zuwanderern. Gesellschaftliche Eliten bzw. Segmente versuchen, das Prinzip der Trennung zwischen Sprachgruppen von unten zu untergraben und ethnische Bruchlinien, die Südtirols System weiterhin kennzeichnen, unabhängig vom institutionellen Rahmen aufzubrechen. Insbesondere sind es zivilgesellschaftliche Initiativen, die sprachgruppenunabhängig Impulse liefern bzw. Orte der Begegnung schaffen und somit Südtirols Sozialkapitel erhöhen (z.B. die Fridays for Future Bewegung, der Co-Working Space Basis Venosta Vinschgau, der Zukunftspakt Südtirol, der Ost West Club, die Organisation für Eine solidarische Welt und viele mehr). Zentrale Forderungen dieser Initiativen sind die partizipative Entscheidungsfindung, die Verringerung sozialer Ungleichheiten und eine nachhaltige Politikgestaltung, die das trennende (ethnische) Element den Interessen aller unterordnet und sich an den Grundsätzen der transformativen Gerechtigkeit und sozialen Ökonomie orientiert (Crepaz/Elsen 2021) und somit dem Modell der assoziativen Konfliktlösung gleichkommt.

Literaturverzeichnis

- Alber, Elisabeth (2012), South Tyrol's Education System: Plurilingual Answers for Monolingual Spheres?, in: *L'Europe en Formation* 363, 399–415
- Alber, Elisabeth (2015), Qualified Autonomy vs. Secessionist Discourses in Europe: The Case of South Tyrol, in: Belser, Eva Maria/Fang-Bär, Alexandra/Massüger, Nina/Oleschak Pillai, Rekha (Hg.), *States Falling Apart ?*, Bern: Stämpfli Verlag, 267–296
- Alber, Elisabeth (2017), South Tyrol's Negotiated Autonomy, in: *Journal of Ethnic Studies* 78, 41–58
- Alber, Elisabeth (2021a), South Tyrol's Model of Conflict Resolution: Territorial Autonomy and Power-Sharing, in: Keil, Sören/McCulloch, Allison (Hg.), *Power-Sharing in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 171–199
- Alber, Elisabeth (2021b), Academic Freedom and Cross-Border Cooperation: Conceptual Reflections and a Contextual Analysis in Relation to the South Tyrol Alpine Borderland, in: Seckelmann, Margrit/Violini, Lorenza/Fraenkel-Haeberle, Cristina/Ragone, Giada (Hg.), *Academic Freedom Under Pressure?*, Cham: Springer, 45–58
- Alber, Elisabeth/Breen, Michael (2022), Federalism and Ethnic Relations, in: Javier Cremades and Cristina Hermida (Hg.), *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*, Cham: Springer (im Erscheinen)

- Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Klotz, Greta/Kofler, Ingrid (2019), Grenzüberschreitende Governance und Bürgernähe – Die Rolle von „Grenz“-Gemeinden in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Bozen: Eurac Research
- Alber, Elisabeth/Valdesalici, Alice (2022), Italy, in: Tremblay, Jean-François (Hg.), *The Forum of Federations Handbook on Fiscal Federalism*, Cham: Palgrave Macmillan (im Erscheinen)
- Alber, Elisabeth/Wisthaler, Verena (2020), Immigrations- und Integrationspolitik in Südtirol: Eine kontextualisierte Analyse rechtlicher Handlungsspielräume, politischer Diskurse und kommunaler Praktiken, in: Bußjäger, Peter/Gsodam, Christian (Hg.), *Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz*, Wien-Hamburg: new academic press, 225–257
- Asam, Hannes (2008), *Die Rolle der Bürgerlisten in Südtirol*, politikwiss. Diplomarbeit, Universität Innsbruck
- Attanasio, Paolo (2013), Ungenutztes Humankapital. Qualifikationen von Zuwanderern in Südtirol als Schlüssel für deren Integration am heimischen Arbeitsmarkt. Gesamtbericht zum Forschungsprojekt, Bozen: Apollis
- Atz, Hermann (2016), Subjektive Wahrnehmung der Lebenslage, in: Atz, Hermann/Haller, Max/Pallaver, Günther (Hg.), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 371–381
- Atz, Hermann/Haller, Max (2016), Soziale Beziehungen, Partizipation und interethnische Kontakte, in: Atz, Hermann/Haller, Max/Pallaver, Günther (Hg.), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 227–244
- Atz, Hermann/Pallaver, Günther (2014), Die Normalisierung 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, 149–193
- Atz, Hermann/Pallaver, Günther (2019), Der Reiz des Neuen. Unzufriedenheit bestraft die Regierungsparteien gleich wie die etablierte Opposition, in: Engl, Alice/Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth (Hg.), *Politika 2019. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol*, Bozen: Edition Raetia, 115–153
- Autonomiekonvent (2016–2017), Abschlussdokumente: Open Space Events, thematische Workshops, Forum der 100 und Konvent der 33, <http://konvent.bz.it/de/files.html> (24.05.2022)
- Benedikter, Thomas (2016a), Einkommensverhältnisse, in: Atz, Hermann/Haller, Max/Pallaver, Günther (Hg.), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 167–202
- Benedikter, Thomas (2016b), Die Ungleichheit beim Vermögen, in: Atz, Hermann/Haller, Max/Pallaver, Günther (Hg.), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 203–226
- Branda, Pavel/Böhm, Hynek (2019), Challenges of cross-border cooperation from a practical perspective: people-to-people projects as Europa-building tool, in: Beck, Joachim (Hg.): *Transdisciplinary Discourses on Cross-Border Cooperation in Europe*, Brüssel: Peter Lang, 403–417
- Butnig, Saskia/Pokriefke, Eike (2016), Familienstrukturen und Heiratsmuster, in: Atz, Hermann/Haller, Max/Pallaver, Günther (Hg.), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 245–263

- Carlà, Andrea (2007), Living Apart in the Same Room: Analysis of the Management of Linguistic Diversity in Bolzano, in: *Ethnopolitics* Vol. 6 Issue 2, 285–313
- Chilla, Tobias/Evrard, Estelle/Schulz, Christian (2012), On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: ‘institutional Mapping’ in a Multi-Level Context, in: *European Planning Studies*, 20 (6), 961–980
- Colombo, Sabrina/Stopfner, Maria/De Camillis, Flavia (2020), Dossier Mehrsprachigkeit, Eurac Research
- Crepaz, Katharina/Elsen, Susanne (2021), Soziale Innovation, Transformation und Empowerment während der Covid-19-Krise, in: Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 2021. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell’Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol*, Bozen: Edition Raetia, 113–131
- Denzer, Michael (2022), Miteinander harmonisch bis anstrengend, in: *salto.bz*, 22.06.2022, <https://www.salto.bz/de/article/22062022/miteinander-harmonisch-bis-anstrengend> (22.06.2022)
- Drescher, Sabina (2020), UVS fordert Europäische Schule für Südtirol. Südtiroler Wirtschaftszeitung, 28.02.2020, <https://swz.it/uvs-fordert-europaeische-schule-fuer-suedtirol/> (24.05.2022)
- Duchêne-Lacroix, Cédric (2019), Examining aspects of cross-border cooperation from a sociological standpoint. Contributing to a toolbox of transdisciplinary analysis in the social sciences, in: Beck, Joachim (Hg.), *Transdisciplinary Discourses on Cross-Border Cooperation in Europe*, Brüssel: Peter Lang, 148–170
- Engl, Alice/Alber, Elisabeth (2020), 10 Jahre EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Das Zusammenspiel von *structure* and *agency* im Lichte jüngster Reformvorhaben, in: Pallaver, Günther/Senn, Martin (Hg.), *Nachdenken und Meter machen*, Innsbruck: innsbruck university press, 191–211
- Engl, Alice/Evrard, Estelle (2019), 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*, 1–19
- Engl, Alice/Zwilling, Carolin (2008), Cross-Border Cooperation Between Historical Legacies and New Horizons, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hg.), *Tolerance through law – self-governance and group rights in South Tyrol*, Leiden-Boston: Brill Nijhoff, 161–176
- Eurac Research – Politika (2022a), Webinar 09.03.22: Artikel 19 und der Sprachunterricht – L’articolo 19 e l’insegnamento delle lingue <https://www.youtube.com/watch?v=MVk2ZYWTLII> (24.05.2022)
- Eurac Research – Politika (2022b), Webinar 20.04.22: 50 anni di multilinguismo in Alto Adige: a che punto siamo? https://www.youtube.com/watch?v=_D-CSAjjp_4 (24.05.2022)
- Europarat (2020), *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment, Companion Volume*, Strasbourg
- Eurostat (2019, February 26), Regional GDP Per Capita Ranged from 31 % to 626 % of the EU Average in 2017, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-press-releases/-/1-26022019-AP> (24.05.2022)
- EVTZ Europaregion Fit4Co (2021), *Euregio-Kompetenzmonitor: wissenschaftliche Studie zu den Zuständigkeiten der Länder der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino und der Euregio Senza Confini in Gesetzgebung und Verwaltung*, <https://www.europaregion.info/euregio/projekte/zusammenarbeit/fit4co/> (24.05.2022)
- Fazzi, Luca (2013), Il disagio degli italiani tra retorica e realtà, in: Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 13. Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell’Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol*, Bozen: Raetia, 129–149

- Galtung, Johan (1975), *Peace: Research – Education – Action*, Copenhagen: Chr. Ejlers Forlag
- Galtung, Johan (1976), *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding*, in: Galtung, Johan (Hg.), *Peace, War, and Defense: Essays in Peace Research*, Bd. II, Copenhagen: Christian Elders, 282–304
- Gasser, Florian (2020), *Südtiroler Gemeinderatswahlen 2020 – Eine Wahl in Zeiten von Covid-19*, in: Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 2021. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol*, Bozen: Edition Raetia, 213–235
- Giovanetti, Pierangelo (1998), *Il disagio di essere italiani*, in: *Il Mulino*, nr. 5, 891–900
- Giudiceandrea, Lucio/Mazza, Aldo (2012), *Stare insieme è un'arte. Vivere in Alto Adige/Südtirol*, Bozen: Alfabeta.
- Gudauner, Karl (2013), *Zu Unrecht verteufelt – Eine Zwischenbilanz zum Proporz als Garantieinstrument*, in: Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 13. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol*, Bozen: Raetia, 181–220
- Haller, Max (2016), *Wahrnehmungen sozialer Ungleichheit*, in: Atz, Hermann/Haller, Max/Pallaver, Günther (Hg.), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 351–370
- Handelskammer (Hg.) (2014): *Impulse für die Mehrsprachigkeit in Südtirol*, Bozen: WIFO.
- Happacher, Esther (2013), *Modelle zur Weiterentwicklung der Autonomie*, in: Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hg.), *40 Jahre Zweites Autonomiestatut*, Wien: facultas.wuv, 173–194
- Keil, Sören/McCulloch, Allison (2021) (Hg.), *Power-Sharing in Europe. Federalism and Internal Conflicts*, Cham: Palgrave Macmillan
- Landesinstitut für Statistik (2014), *Die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung bis 2030*, ASTAT Schriftenreihe Nr. 200
- Landesinstitut für Statistik (2020), *Ausländische Schulbevölkerung in Südtirol – Schuljahre 1995/96–2019/20*, ASTAT-Info 69/2020
- Landesinstitut für Statistik (2022), *Ausländische Bevölkerung – 2020*, ASTAT-Info 11/2022
- Lehmbruch, Gerhard (1992), *Konkordanzdemokratie*, in: Nohlen, Dieter (Hg.), *Lexikon der Politik*, Bd. 3, München: C.H. Beck, 206–2011
- Lijphart, Arend (1977), *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven/London: Yale University Press
- LPA – Landespresseamt (2006), *Chronologie der Paket-Durchführung von 1972 bis 1992*, https://provinz.bz.it/pariservertrag/autonomie/chronologie_1972_92.asp (24.05.2022)
- LPA – Landespresseamt (2019), *Gesundheitswesen: Personalmangel erfordert Abweichung vom Proporz*, 04.06.2019, <https://news.provinz.bz.it/de/news-archive/627275> (24.05.2022)
- Marko, Joseph (1995), *Autonomie und Integration. Rechtsinstrumente des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich*, Graz-Wien-Köln: Böhlau Verlag
- Mohr, Martin (2022), *Anteil der Ausländer an der Bevölkerung in Tirol von 2012 bis 2022*, in: Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1269500/umfrage/auslaenderanteil-in-tirol/> (24.05.2022)
- Palermo, Francesco (2011), *Censimento e proporzionale: istituti in evoluzione. Dì dla cultura ladina*, 30.09.2011

- Palermo, Francesco/Valdesalici, Alice (2019), Irreversibly Different: A Country Study of Constitutional Asymmetry in Italy, in: Popelier, Patricia/Sahadžić, Maja (Hg.), *Constitutional Asymmetry in Multi-national Federalism: Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*, Basel: Springer International Publishing, 287–315
- Pallaver, Günther (2012), Südtirol – vom dissoziativen zum assoziativen Konfliktlösungsmodell, in: Obermair, Hannes/Risse, Stephanie/Romeo, Carlo (Hg.), *Regionale Zivilgesellschaft in Bewegung – Cittadini inanzi tutto*, Wien-Bozen: Folio Verlag, 355–385
- Pallaver, Günther (2013), Zwischen Kooperation und Konkurrenz: Zur Entwicklung der Beziehungen zwischen Nord- und Südtirol, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), *Politik in Tirol. Jahrbuch 2013*, Innsbruck, Wien, Bozen: StudienVerlag, 109–132
- Pallaver, Günther (2014), South Tyrol's changing political system: from dissociative on the road to associative conflict resolution. *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 42 (3), 376–398
- Pallaver, Günther (2016), Das politische System Südtirols, in: Atz, Hermann/Haller, Max/Pallaver, Günther (Hg.), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 61–80
- Pallaver, Günther/Haller, Max/Atz, Hermann (2016), Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft heute: Resümee und Ausblick, in: Atz, Hermann/Haller, Max/Pallaver, Günther (Hg.), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 383–405
- Pallaver, Günther (2019), Kontinuität und Wandel. Die Auswirkungen der Landtagswahlen auf die Beziehungen unter den Parteien, auf das Parteien- und politische System, in: Engl, Alice/Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth (Hg.), *Politika 2019. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol*, Bozen: Edition Raetia, 155–182
- Peterlini, Hans-Karl (2008), Das trojanische Pferd. Wurzeln der Universitätsfeindlichkeit in Südtirol: Skizzen und Deutungen einer politischen Traumatisierung, in: Peterlini, Hans Karl/Obermair, Hannes (Hg.), *Universitas est: Essays und Dokumente zur Bildungsgeschichte Tirol-Südtirol/Saggi e documenti sulla storia della formazione in Tirolo-Alto Adige*, Bozen, 163–189
- Pircher, Erika/Preglau, Max (2016), Produktion und Reproduktion: Ungleichheiten in den Bereichen der Erwerbsarbeit sowie der unbezahlten Haus- und Sorgearbeit und des Ehrenamts, in: Atz, Hermann/Haller, Max/Pallaver, Günther (Hg.), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 135–165
- Poggeschi, Giovanni (2005), Volkszählung und Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie*, Baden-Baden: Nomos, 306–331
- Pokriefke, Eike/Lindemann, Romana/Atz, Hermann (2016), Grunddaten zur demographischen und ethnisch-sozialen Entwicklung, in: Atz, Hermann/Haller, Max/Pallaver, Günther (Hg.), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 81–102
- Scaglia, Antonio/Haller, Max (2016), Territorial-regionale Ungleichheit, in: Atz, Hermann/Haller, Max/Pallaver, Günther (Hg.), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 313–329

- Schwarz, Heinrich (2020), Proporz aufgeweicht, in: Die Neue Südtiroler Tageszeitung Online, 15.08.2020, <https://www.tageszeitung.it/2020/08/15/proporz-aufgeweicht/> (24.05.2022)
- Schwarz, Heinrich (2021), Proporz aufgeweicht, in: Die Neue Südtiroler Tageszeitung Online, 13.12.2021, <https://www.tageszeitung.it/2021/12/13/proporz-aufgeweicht-2/> (24.05.2022)
- Südtiroler Landesverwaltung (2022), Bibliothekszentrum, <https://www.provinz.bz.it/bauen-wohnen/oeffentliche-bauten/bozen-bibliothekszentrum.asp> (24.05.2022)
- Südtiroler Landtag (2019), Antwort auf die Landtagsanfrage Nr. 436/19 betreffend die CLIL-Methodik im Landesplan der Fortbildung für Kindergarten und Schule in Südtirol 2019/2020
- Tichy, Helmut (2013), Die völkerrechtliche Verankerung der Südtirol-Autonomie im EU-Kontext aus Sicht der Schutzmacht Österreich, in: Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hg.), 40 Jahre Zweites Autonomiestatut, Wien: facultas.wuv, 44–54
- Ulrich, Peter (2021), Participatory Governance in the Europe of Cross-Border Cooperation, Baden-Baden: Nomos
- Vampa, Davide/Scantamburlo, Matthias (2020), The 'Alpine Region' and Political Change: Lessons from Bavaria and South Tyrol (1946–2018), in: *Regional & Federal Studies*, 31:5, 625–646
- Verra, Roland (2008), Die Entwicklung der drei Schulmodelle in Südtirol seit 1945, in: *Ladinia XXXII*, 223–260
- Vettori, Chiara/Colombo, Sabrina/Andrea Abel (2021), Multilingualism in South Tyrol: between old fears and new challenges, in: *Zeitschrift für Interkulturellen Fremdsprachenunterricht* 26:2
- Vieheider, Nora (2021), SWZ-Meinung: Eine Brücke bauen mit mehrsprachigen Schulen, in: *Südtiroler Wirtschaftszeitung*, 03.09.2021, <https://swz.it/swz-meinung-eine-bruecke-bauen-mit-mehrsprachigen-schulen/> (24.05.2022)
- Wolff, Stefan (2008), Complex Power Sharing as Conflict Resolution: South Tyrol in Comparative Perspective, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (Hg.), *Tolerance through law – self-governance and group rights in South Tyrol*, Leiden-Boston: Brill Nijhoff, 329–370
- Zeller, Karl (2019), Bericht aus der Sechserkommission, https://www.landtag-bz.org/de/aktuelles/pm-landtag-aktuell.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=626718 (24.05.2022)
- Zwilling, Carolin (2007), Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassungsrechtsordnung, in: Palermo, Francesco/Hrbek, Rudolf/Zwilling, Carolin/Alber, Elisabeth (Hg.), *Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?*, Baden-Baden: Nomos, 116–129



Emma Lantschner

Die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung

Von der ethnischen Zählung zum technischen Instrument zur Umsetzung der Proporzbestimmungen

The declaration of linguistic affiliation

From ethnic counting to technical instrument for the implementation of the quota system

Abstract This contribution reviews the development of the legal framework regarding the declaration of linguistic affiliation in the period from its introduction in 1976 until today. It further assesses how this legal framework relates to international minority rights standards. Of particular interest in this context is the principle of free self-identification as contained in Art. 3 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. This principle is explained in detail, making reference also to experiences in other member states of the Council of Europe. While a number of amendments to the legal framework have contributed to aligning the modalities of the declaration with the requirements of European and international standards to a large extent, some problematic issues remain with regard to the closed list provided for the declaration as well as the lack of possibility to declare multiple affiliations. Furthermore, while delaying the effect of amended declarations pursues a legitimate aim, the duration of certain delays should be reviewed.

1. Einleitung

Für eine zielgerichtete, evidenzbasierte und effektive Minderheitenpolitik braucht es aktuelle und verlässliche Daten. Dass die Erhebung solcher verlässlicher Daten kein leichtes Unterfangen ist, zeigt die Tatsache, dass offizielle Statistiken, die auf Volkszählungen basieren, und Schätzungen der Gruppengröße durch Minderheitenorganisationen oft sehr weit auseinanderklaffen. Daher wird von internationalen Gremien auch immer wieder betont, dass, wann immer die Gruppengröße für die Gewährung bestimmter Rechte oder als Basis für bestimmte Entscheidungen herangezogen wird, auch andere Informationsquellen genutzt werden sollen, wie beispielsweise allgemeine Arbeitskräfteerhebungen oder Erhebungen anderer Art sowie unabhängige quantitative und qualitative Forschungen (BA 2016, Abs. 18).

In Südtirol waren die Volkszählung und die Erklärung über die Sprachgruppenzugehörigkeit über lange Zeit ein Akt, der in einem erfolgte. Die Erhebung der statistischen Größe der deutschen, italienischen und ladinischen Sprachgruppe fand also zeitgleich mit der persönlichen Erklärung über die Zugehörigkeit zu einer dieser Gruppen statt, die dann in weiterer Folge als Grundlage für die individuelle Inanspruchnahme bestimmter Rechte heranzuziehen ist. Mit der Entkoppelung der statistischen Erhebung von der individuellen Erklärung wurde die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung ausschließlich zu einem Instrument zur Umsetzung des Proporz in der Verwaltung, im Kontext von Wahlen bzw. dem Zugang zu finanziellen Ressourcen nach dem Verhältnis der Stärke der Sprachgruppen.

Wie hat sich dieses Instrument in den vergangenen 40 Jahren entwickelt? Und wie verhält es sich zu internationalen Standards im Minderheitenschutz? Gibt es ähnliche Regelungen auch anderswo in Europa? Zur Klärung dieser Fragen wird in der Folge die rechtliche Entwicklung der Regelung zur Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung in der gebotenen Kürze nachgezeichnet (Kap. 2), um sodann (Kap. 3) eine Einordnung in den internationalen Rechtsrahmen vornehmen zu können. Der Hauptbezugspunkt ist dabei das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ) des Europarats,¹ sowie die länderspezifischen Stellungnahmen und themenbezogene Kommentare des durch das RÜ eingerichteten Beratenden Ausschusses (BA). Gespeist werden diese Stellungnahmen und Kommentare aus den Erfahrungen und Praktiken in anderen Vertragsstaaten des RÜ, sodass in diesem Teil ein Vergleich mit Erhebungen von Sprache und ethnischer Zugehörigkeit in anderen Ländern und ihre Verknüpfung mit individuellen Rechten angestellt werden kann. Abschließend werden positive Entwicklungen und noch bestehende Herausforderungen zusammengefasst dargestellt.

2. Historische Entwicklung

Die Grundlage für die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung findet sich im Autonomiestatut von 1972. Ohne auf die Details der Umsetzung einzugehen, heißt es in Art. 89 Abs. 3 des Statuts, dass die Stellen in den Stellenplänen den Bürgerinnen und Bürgern jeder der drei Sprachgruppen vorbehalten werden, „und zwar im Verhältnis zur Stärke der Sprachgruppen, wie sie aus den bei der amtlichen Volkszählung abgegebenen Zugehörigkeitserklärungen hervorgeht.“ Die Durchführung wurde daraufhin durch das Dekret des Präsidenten der Republik (DPR) vom 26.7.1976 Nr. 752 geregelt. Die erste Volkszählung, bei der zugleich auch eine Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung abzugeben war, fand also im Jahr 1981 statt. In dieser ursprünglichen Form wurde die persönliche Erklärung über die Zugehörigkeit zur deutschen, italienischen oder ladinischen Sprachgruppe in der Heimatgemeinde hinterlegt. Die Erklärung blieb so lange in Kraft, bis sie anlässlich der nächsten Volkszählung durch eine neue ersetzt wurde. Man konnte sich also ausschließlich einer der drei Sprachgruppen zugehörig erklären, es gab keine Möglichkeit zur Mehrfachklärung und eine Verweigerung der Erklärung fiel offenbar unter jene Fälle, für die Geldstrafen vorgesehen waren (Alexander Langer Stiftung 2021, 30, 32), die allerdings nie angewendet wurden.

Die Tatsache, dass man sich keiner anderen als einer der drei anerkannten Sprachgruppen bekennen konnte, führte in den 1980er-Jahren zu einem Verfahren vor dem Staatsrat. In seinem Urteil² ging er der Frage nach, ob es sich bei der Erklärung um eine Willens- oder eine Wahrheitserklärung handelte. Für eine Willenserklärung spreche, dass die Erklärungen nicht auf ihre Richtigkeit kontrolliert würden und dass bei der nächsten Volkszählung auch eine Änderung möglich ist. Für eine Wahrheitserklärung spreche, dass es Sinn und Zweck der Bestimmungen letztendlich sei, die Stellen in der öffentlichen Verwaltung entsprechend der tatsächlichen Stärke der Sprachgruppen zu vergeben, was darauf aufbaut, dass wahrheitsgemäße Erklärungen abgegeben werden. Damit wäre es unvereinbar, von Personen, die sich keiner oder mehreren der genannten Sprachgruppen zugehörig fühlen, zu verlangen, eine objektiv falsche Aussage durch Ankreuzen einer der drei Sprachgruppen zu tätigen. Art. 18 des DPR 752 wurde daraufhin dahingehend geändert, dass Personen, die sich zu keiner der drei Sprachgruppen bekennen, seit der Volkszählung 1991 *nur eine Zuordnungserklärung* zu einer dieser Sprachgruppen abgeben müssen (Poggeschi 2005, 309–310).³

Die Frage, ob es notwendig sei, die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung auch für Minderjährige über ihre gesetzlichen Vertreter zu verlangen, wurde vom Staatsrat

bejaht.⁴ Nachdem die Erklärung und die daraus resultierende Stärke der Sprachgruppen ja letztendlich der Anwendung des Proporz dient, erachtete der Staatsrat es auch für notwendig, die gesamte Bevölkerung, inklusive der Minderjährigen, einzu beziehen. Eltern konnten die Erklärung für ihre minderjährigen Kinder (eigentlich unter 14 Jahren) ablehnen, wenn sie unterschiedlichen Sprachgruppen angehörten und sich nicht einigen konnten, nicht aber dann, wenn sich einer oder beide zu keiner Sprachgruppe bekannt hatte.

Zu Beginn der 2000er-Jahre mehrten sich zusätzlich Bedenken zum Datenschutz, insbesondere, da es sich bei der Angabe über die Zugehörigkeit zu einer Sprachgruppe um sensible Daten handelt.⁵ Dies führte zu einer weiteren Anpassung der Durchführungsbestimmung dahingehend, dass das personalisierte Blatt der Erklärung von dem/der Erklärenden selbst in einen Umschlag gesteckt und derselbe verschlossen vom Erhebungsbeauftragten entweder beim Regierungskommissariat oder der Ansässigkeitsgemeinde zu hinterlegen war. Der anonyme Durchschlag der Erklärung wurde zur statistischen Erhebung der Stärke der Sprachgruppen herangezogen. Ein dritter Durchschlag verblieb bei dem/der Erklärenden. Das Personal des Regierungskommissariats oder der Gemeinde hatte dem/der Erklärenden bei Bedarf eine Bescheinigung über die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung auszuhändigen und war in diesem Zusammenhang an das Amtsgeheimnis gebunden. Diese Änderungen waren zur Wahrung der Anonymität der Erklärung eingeführt worden (Poggeschi 2005, 310–312).

Eine weitere weitreichende Reform der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung erfolgte im Jahr 2005.⁶ Mit dieser Reform wurde die anonyme Sprachgruppenerhebung, also die Feststellung der zahlenmäßigen Stärke der drei Sprachgruppen, von der persönlichen Sprachgruppenzugehörigkeits- bzw. Sprachgruppenzuordnungserklärung entkoppelt. Dadurch begegnete man Bedenken bezüglich der Verhältnismäßigkeit der Vorschrift, von allen Bürgerinnen und Bürgern eine persönliche Zugehörigkeits- bzw. Zuordnungserklärung zu fordern, wenn diese doch nur von etwa zehn Prozent der Bevölkerung gebraucht wurde (vgl. Toggenburg 2005, 487). Die Sprachgruppenerhebung findet seitdem weiterhin alle zehn Jahre im Rahmen der Volkszählung statt. Auch nach der Umstellung der Volkszählung im Jahr 2018 von einer Befragung alle zehn Jahre zu einer jährlichen Stichproben-Befragung, wird die Sprachgruppenverteilung weiterhin alle zehn Jahre erhoben und bleibt verpflichtend.⁷ Die persönliche Erklärung ist seit 2005 hingegen nicht mehr verpflichtend und kann auch nur von jenen Personen abgegeben werden, die sie brauchen.⁸ Die Erklärungen, die im Jahr 2001 abgegeben wurden, behalten ihre Gültigkeit, es sei denn, jemand will die Erklärung widerrufen oder ändern. Bei einer widerrufenen

Erklärung ist eine neue Erklärung erst nach drei Jahren möglich und eine solche Erklärung erlangt erst weitere zwei Jahre später ihre Wirksamkeit.⁹ Erfolgte der Widerruf und eine neue Erklärung, oder die Änderung der Erklärung innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Dekretes, hatte diese sofortiger Wirksamkeit. Änderungen, die erst nach diesem Zeitpunkt erfolgten, sind frühestens fünf Jahre nach Abgabe der Erklärung möglich und erlangen erst nach weiteren zwei Jahren ihre Wirksamkeit. Bis dahin bleibt die ursprüngliche Erklärung wirksam.¹⁰ Die persönlichen Erklärungen werden seit der Reform von 2005, wie schon vor 2001, beim Landesgericht Bozen verwahrt.

Mit der Verzögerung der Wirksamkeit wollte man „opportunistische“ Erklärungen vermeiden. Die Zeitspanne zwischen einer Erklärung und dem Wirksamwerden einer möglichen Änderung (fünf Jahre ab Erklärung, plus zwei Jahre verzögerte Wirkung) ist allerdings sehr lang. Gleiches gilt für die Zeitspanne, in der man im Falle eines Widerrufs jedenfalls ohne gültige Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung bleibt (fünf Jahre). Außerdem trifft die Vorkehrung gegen „missbräuchliche“ Erklärungen potentiell auch „unachtsame“ Jugendliche, die keine derartige Absicht verfolgen. Mit Erreichen der Volljährigkeit können Jugendliche eine Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung abgeben,¹¹ welche unmittelbar wirksam wird, sofern sie innerhalb von zwölf Monaten ab Datum der Mitteilung durch die Gemeinde über das Recht eine Erklärung abzugeben erfolgt. Verstreicht diese Frist, wird eine Erklärung erst 18 Monate später wirksam.¹² Dies wurde von der Volksanwältin kritisiert, da junge Leute dadurch um berufliche Chancen in der Landesverwaltung gebracht würden. Die Grünen Abgeordneten zum Südtiroler Landtag brachten 2019 einen Beschlussantrag ein, wonach der Sechserkommission¹³ der Vorschlag unterbreitet werden soll, dass der Zeitpunkt der ersten Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung von jeder Person frei wählbar sein soll und diese sofortige Wirkung erlangt (Verdi 2019).

Die Entkoppelung der beiden Erklärungen reduzierte die Anzahl der persönlichen namentlichen Erklärungen und konnte dadurch auch Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit größtenteils ausräumen. Auch die Möglichkeit, die Erklärung nicht nur alle zehn Jahre, sondern jederzeit nach Ablauf von fünf Jahren zu ändern, hat zu einer größeren Flexibilisierung des Systems beigetragen, wenn auch die gewählten Zeitspannen für mögliche Änderungen oder Neuerklärungen und auch bezüglich ihrer verzögerten Wirkung, recht lang gewählt wurden.

Durch das Gesetzesvertretende Dekret (Gv.D.) 2015/75 wurde dem DPR 752/76 Art. 20/ter Abs. 7/bis hinzugefügt, der es sowohl EU-Bürgerinnen und Bürgern als auch Drittstaatsangehörigen, die die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU oder Flüchtlingsstatus besitzen, oder subsidiär schutzberechtigt

sind, ermöglicht, eine Sprachgruppenzugehörigkeits-, bzw. Sprachgruppenzuordnungserklärung abzugeben. Es wird ausdrücklich festgelegt, dass die erste Erklärung einer Person dieses Personenkreises sofortige Wirksamkeit erlangt, egal zu welchem Zeitpunkt sie getätigt wird.

Festzuhalten bleibt zuletzt, dass die Abgabe einer Erklärung über die Zugehörigkeit oder Zuordnung zu einer Sprachgruppe im Zusammenhang mit Wahlen nunmehr jederzeit und mit sofortiger Wirkung möglich ist. Das Wahlgesetz sieht vor, dass Kandidatinnen und Kandidaten, die bis zu diesem Zeitpunkt keine Erklärung abgegeben haben, eine solche „für die Zwecke und die Wirkungen des Wahlmandates“ im Zuge der Erstellung der Kandidatenliste abgeben können, die dann „für die Dauer und zu den Zwecken des Wahlmandates unwiderruflich und unabänderbar“ ist.¹⁴ Kandidatinnen und Kandidaten bei Landtags- und Gemeinderatswahlen ohne Sprachgruppenzugehörigkeits- oder zuordnungserklärung wurden in der Vergangenheit denn auch immer wieder vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen (vgl. Ferrandi 2021, 113).

3. Einordnung in den internationalen Rechtsrahmen und Rechtsvergleich

Nach dieser kurzen Darstellung der rechtlichen Entwicklung der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung soll im nun folgenden Teil dieses Instrument mit seinen Besonderheiten in den Rahmen international gültiger Standards eingeordnet und vergleichend auf die Praxis in anderen Ländern geblickt werden. Bezüglich der Standards wird primär auf das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten eingegangen werden und wie dessen Bestimmungen durch den Beratenden Ausschuss interpretiert wurden. Der zentrale Artikel in diesem Zusammenhang ist Art. 3(1) RÜ, der vorsieht, dass jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, „frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht; aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte dürfen ihr keine Nachteile erwachsen.“ Die Interpretation dieser Bestimmung durch den BA findet sich in seinen Stellungnahmen zu den verschiedenen Vertragsstaaten, die damit auch die Basis für den Vergleich mit der bestehenden Praxis in anderen Ländern darstellen, sowie in seinen themenbezogenen Kommentaren. Des Weiteren werden die Empfehlungen und Richtlinien des Hochkommissars für nationale Minderheiten der OSZE (HCNM), insbesondere die Richtlinien von Ljubljana für die gesellschaftliche Integration als Bezugsrahmen

herangezogen (HCNM 2012). Von Bedeutung für den Prozess der ab dem Jahr 2020 stattfindenden Volkszählungen sind weiters die Empfehlungen diverser Organisationen der Vereinten Nationen (UN) (UNECE 2015; *UN Department of Economic and Social Affairs* 2017). Diese Standards beziehen sich sowohl auf den Prozess der statistischen Datenerfassung zur Bestimmung der kollektiven Größe einer Minderheitengruppe als auch darauf, wie nun im individuellen Fall vorzugehen sei, wenn eine Person ein Recht in Anspruch nehmen will, das den Angehörigen einer bestimmten Gruppe vorbehalten ist.

Zur Bestimmung der Gruppengröße bzw. individuellen Erklärungen im Zusammenhang mit Volkszählungen oder anderen Datenerfassungsprozessen gibt es seitens des Beratenden Ausschusses eine Reihe von Grundsätzen, die er aus dem Prinzip der freien Selbstidentifikation nach Art. 3 RÜ ableitet (Marsal/Palermo 2018, 94–105). Zum einen hält er fest, dass jede Teilnahme an Erfassungen des ethnischen Hintergrunds auf *freiwilliger Basis* erfolgen muss (BA 2016, Abs. 15; BA 2012, Abs. 20; HCNM 2012, 15–16 Pt. 6, 25–26 Pt. 15). Während dies für die Volkszählung in Südtirol nach wie vor nicht gegeben ist – die Erklärung zur Bestimmung der Gruppengröße alle zehn Jahre ist ja nach wie vor verpflichtend – so muss grundsätzlich keine persönliche Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung mehr abgegeben werden. Allerdings kann sich daraus *ein Nachteil beim Zugang zu bestimmten Rechten* ergeben, in den Genuss derer man eben nur dann kommt, wenn eine solche Erklärung vorliegt.

Der verpflichtende Charakter der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung (insbesondere solange der Erklärung noch ausreichende Anonymitäts- und Vertraulichkeitsgarantien fehlten) und der Umstand, dass aus der Verweigerung der Erklärung ein Nachteil beim Zugang zu Rechten entsteht, waren auch im Fokus der Stellungnahmen des BA (BA zu Italien 2001, Abs. 20; BA zu Italien 2005, Abs. 43). In seiner dritten Stellungnahme aus dem Jahr 2010 begrüßte er zwar, dass Anonymität besser abgesichert wurde, bemängelte aber weiterhin, dass die Erklärung obligatorisch bleibt, mit weitreichenden Konsequenzen bei Nichtbefolgung, besonders im Bereich der politischen Rechte und des Zugangs zum (öffentlichen) Arbeitsmarkt (BA zu Italien 2010, Abs. 53). *De iure* war zu diesem Zeitpunkt die individuelle Zugehörigkeitserklärung zwar nicht mehr verpflichtend, die Knüpfung an persönliche Nachteile schien für den BA aber wohl einer Verpflichtung zur Erklärung gleichzukommen. In ähnlicher Weise kritisierte der BA auch Rechtslagen, in denen ein indirekter Zwang zur Erklärung auch in kollektiven Datenerfassungen entstehen kann. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn der Zugang zu gewissen Rechten an eine bestimmte numerische Vorgabe geknüpft ist (z.B. ein Bevölkerungsanteil von

20 Prozent in einer Gemeinde, um die Minderheitensprache im Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung verwenden zu dürfen) und eine individuelle Entscheidung, sich nicht der Minderheit zugehörig zu erklären, sich nachteilig für andere Personen auswirken kann. Numerische Vorgaben sind also flexibel auszulegen und Daten aus Volkszählungen sollten auch nicht die einzige Quelle sein, auf die sich die Vertragsparteien bei der Umsetzung derartiger Vorschriften stützen sollen. „Ansonsten würde man Personen, die nationalen Minderheiten angehören, die indirekte Verpflichtung zur Selbstidentifikation auferlegen, um so sicherzustellen, dass der Zugang zu einem bestimmten Recht erhalten bleibt“ (BA 2016, Abs. 12, 18).¹⁵ Während es in Südtirol keine rechtlich vorgeschriebene numerische Vorgabe gibt, wird diese aber alle zehn Jahre durch die Sprachgruppenerhebung neu festgelegt. Der Zugang zu bestimmten Rechten würde durch Nicht-Erklärungen zwar nicht abhandenkommen, könnte aber für die jeweilige Sprachgruppe geschmälert werden. Die Beteiligung an dieser Sprachgruppenerhebung ist in Südtirol aber ohnehin verpflichtend.

In fast allen europäischen Ländern haben Fragen zu Sprache oder Ethnizität optionalen Charakter¹⁶ und stimmen damit mit dem durch RÜ und BA definierten Standard überein. In der Praxis ergeben sich dadurch aber auch einige Schwierigkeiten, denen durch entsprechende Maßnahmen entgegenzuwirken ist. In Ungarn wurde der BA beispielsweise darüber informiert, dass einige fakultative Fragen – insbesondere zur ethnischen Herkunft – nicht gestellt wurden, was damit begründet wurde, dass sie eben optional seien (BA zu Ungarn 2020, Abs. 46). In der Tschechischen Republik gaben Vertreter/-innen einiger Minderheiten an, dass der fakultative Charakter der Frage bezüglich ethnischer Zugehörigkeit die Zahl der Personen, die diese beantwortet haben, deutlich verringert hat, u.a. aus Angst vor negativen Konsequenzen, wenn man sich einer Minderheit zugehörig erklärt (BA 2021 zur Tschechischen Republik, Abs. 49; siehe auch BA 2021 zu Kroatien, Abs. 42; BA 2012, Abs. 19). Beide Beispiele deuten darauf hin, dass die Behörden zu wenige Anstrengungen unternommen haben, um Minderheitenangehörige über den anonymen Charakter der Erhebung zu informieren bzw. die Zähler/-innen entsprechend zu schulen (BA zu Aserbaidschan 2012, Abs. 26; BA zu Kroatien 2015, Abs. 12 und 14).

Damit zusammen hängt ein weiteres wichtiges Element bei allgemeinen Datenerfassungsprozessen: dass *Angehörige nationaler Minderheiten in die Organisation und Durchführung mit einbezogen* werden (BA 2016, Abs. 17; BA 2012, Abs. 21; HCNM 2012, 26; UNECE 2015, Abs. 699; BA zu Kroatien 2021, Abs. 38). Dies hat zum einen den Zweck, dass Minderheitenangehörige im Zuge des Erhebungsprozesses in ihrer Sprache kommunizieren können und gegebenenfalls noch über Zweck und Bedeutung der Datenerfassung sowie die Methodologie der Erhebung infor-

miert werden können. Informationen über die *Bedeutung* sind insbesondere dann relevant, wenn vom Erreichen einer gewissen Stärke der Zugang zu gewissen Rechten abhängt (BA zu Ungarn 2020, Abs. 46; BA zu Kroatien, Abs. 43; BA zur Tschechischen Republik 2021, Abs. 47, 59, 51–52; HCNM 2012, 26). Zum anderen trägt die Beteiligung von Minderheitenangehörigen an der Durchführung von Datenerfassungsprozessen dazu bei, dass sich Minderheitenangehörige frei fühlen, eine freie Erklärung abzugeben, ohne anschließende Nachteile oder den „Verlust des sozialen Ansehens“ fürchten zu müssen (BA 2016, Abs. 14; BA zu Armenien 2016, Abs. 26; BA zu Bosnien und Herzegowina 2012, Abs. 48; BA zu Ungarn 2020, Abs. 50). Immer mehr Länder stellen bei der Volkszählung auf elektronische Datenerhebungen um (oft auch in Kombination mit einer daran anschließenden, herkömmlichen Erhebung durch Zähler/-innen für jene Personen, die nicht online teilgenommen haben), sodass es künftig mehr um ausreichende Informationen, auch in Minderheitensprachen, im Vorfeld der Volkszählungen (vgl. BA zur Tschechischen Republik 2021, Abs. 52), und begleitende Information im Zuge der Online-Erhebung, sowie um die Verfügbarkeit von Online-Fragebögen in der Minderheitensprache gehen wird. Aber gerade Angehörige nationaler Minderheiten leben häufig in ländlichen, technologisch schlecht erschlossenen Gebieten oder verfügen nicht über die technische Ausstattung für eine Online-Erhebung, weswegen in solchen Fällen eine herkömmliche Erhebung unter Beteiligung von Minderheitenangehörigen als Zähler/-innen jedenfalls vorgesehen sein sollte.

Weiters dürfen bei Datenerfassungsprozessen keine Zuordnungen vorgenommen werden, die auf *Basis von Vermutungen* erfolgen, die z.B. aus dem Namen, der verwendeten Sprache oder äußerlich sichtbaren Merkmalen einer Person abgeleitet werden (BA 2016, Abs. 15; BA 2012, Abs. 17; HCNM 2012, 15). Dahingehend gab es in Südtirol zu keinem Zeitpunkt irgendwelche Beanstandungen. In anderen Ländern gaben derartige Zuordnungen allerdings Anlass zur Sorge seitens des BA. In Georgien ordneten die Zähler/-innen Personen, die sich einer gewissen Gruppe zugehörig erklärten, automatisch einer bestimmte Religion zu, also z.B. Personen, die sich selbst als Georgier/-innen bezeichneten, wurden automatisch als orthodox eingestuft (BA zu Georgien 2015, Abs. 18). In Kroatien wurde dem BA berichtet, dass die ethnische oder religiöse Zugehörigkeit von den Zählerinnen und Zählern aufgrund von Annahmen und ohne Rückfrage bei der befragten Person erfasst wurden (BA zu Kroatien 2015, Abs. 14; BA zu Kroatien 2021, Abs. 46). In Moldawien wurde berichtet, dass die Zähler/-innen die Formulare hinsichtlich der ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit selbst ausfüllten und sich dabei auf ihre eigenen Vermutungen auf Basis des Namens oder des Aussehens des/der Befragten stützten (BA zu

Moldau 2016, Abs. 15). Ähnliche Vorkommnisse wurden dem BA in Zypern berichtet (BA zu Zypern 2019, Abs. 47).

Weiters impliziert das Recht auf freie Selbstidentifikation, dass *Listen offen* und nicht geschlossen sein sollten, dass jede Person also die Möglichkeit haben soll, auch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen oder Sprachgruppe auszudrücken, die nicht im Erhebungsformular gelistet ist (BA 2016, Abs. 16; BA 2012, Abs. 20; HCNM 2012, 15–16, 25–26 Pt. 15; *UN Department of Economic and Social Affairs 2017*, Abs. 4.185).¹⁷ Die Tatsache, dass sich eine Person in Südtirol sowohl bei der statistischen Sprachgruppenerhebung als auch bei der individuellen Erklärung nur der deutschen, italienischen oder ladinischen Sprachgruppe zugehörig erklären kann, steht dazu also im Widerspruch und wurde durch die Möglichkeit der funktionalen Zuordnung abgefedert. Geschuldet ist dies der Tatsache, dass trotz der Trennung der statistischen von der individuellen Erhebung nach wie vor beide primär dem Zweck des Schutzes der deutschen und ladinischen Minderheiten dienen. Allerdings widerspricht diese Regelung der Empfehlung, dass die Möglichkeit, mehrere Zugehörigkeiten zu nennen, ausdrücklich angeboten werden sollte und solche *Mehrfachzugehörigkeiten* auch angemessen bearbeitet, analysiert und dargestellt werden müssen (BA 2016, Abs. 13, 16; BA 2012, Abs. 20; HCNM 2012, 14–15 Pt. 5; UNECE 2015, 708–725; *UN Department of Economic and Social Affairs 2017*, Abs. 4.185–4.186). Insbesondere für die Sprachgruppenerhebung wäre die Möglichkeit der Mehrfachdeklaration ein wichtiger Schritt, auch um die Diversität und Vielschichtigkeit der Südtiroler Gesellschaft besser widerzuspiegeln (vgl. dazu Gobbi 2021).

Die geschlossene Liste und die mangelnde Möglichkeit der Mehrfachdeklaration wurden vom BA zwar kritisch angemerkt, er sprach aber keine Empfehlung aus, eine entsprechende Änderung der Rechtslage vorzunehmen (BA zu Italien 2015, Abs. 28). In anderen Ländern werden offene Listen und die Möglichkeit, sich mehr als einer ethnischen oder Sprachgruppe zugehörig zu erklären, immer mehr zum Standard.¹⁸ Allerdings äußerte sich der BA auch gegenüber Listen kritisch, die nur die dominanten Gruppen und ein freies Feld für eigene Einträge enthielten, was andere (kleinere) anerkannte Minderheitengruppen und erst recht Angehörige nicht anerkannter Gruppen möglicherweise davon abhalten könnte, ihre Selbstidentifikation in das dafür vorgesehene freie Feld selbst einzutragen (BA zu Bulgarien 2020, Abs. 31). Außerdem werden Minderheitenangehörige oft zu wenig über die Möglichkeit der Mehrfachdeklaration informiert (BA zu Kroatien 2021, Abs. 43; BA zu Kroatien 2015, Abs. 13). Wichtig für den BA ist auch, dass die Befragten nicht unbedingt dazu angehalten werden sollten, sich für eine einzige Zugehörigkeit zu

entscheiden, wenn es die Möglichkeit der Mehrfachdeklaration gibt (BA zu Albanien 2018, Abs. 42). Auch ist häufig nicht klar, wie solche multiplen Zuordnungen in weiterer Folge statistisch dargestellt werden. Eine Zusammenfassung solcher Erklärungen in der Kategorie „andere“ birgt natürlich das Risiko, die Stärke der Minderheitengruppe zu reduzieren und dadurch den Zugang zu gewissen Rechten zu verlieren, weshalb ein solcher Ansatz vom BA in seiner Stellungnahme zu Kroatien auch kritisiert wurde (BA zu Kroatien 2021, Abs. 50–51). Auch in der Tschechischen Republik hat der BA empfohlen, dass die Behörden sicherstellen sollten, dass Mehrfachnennungen für die Erreichung der Prozentsätze berücksichtigt werden, die für den Zugang zu bestimmten Rechten erforderlich sind (BA zur Tschechischen Republik 2021, Abs. 51).

Freie Selbstidentifikation betrifft sowohl statistische, aber in einem noch viel stärkeren Ausmaß die persönlichen Erklärungen (BA 2012, Abs. 17). In seinem vierten themenbezogenen Kommentar hat der BA festgehalten, dass „frei“ in diesem Kontext „die einzeln getroffene und informierte Entscheidung, vom Schutz des Rahmenübereinkommens Gebrauch zu machen“ impliziert. Diese subjektive Entscheidung darf zwar nicht willkürlich erfolgen (Europarat 1995, Abs. 35), darf aber nach Ansicht des BA „nur in Ausnahmefällen in Frage gestellt werden, z.B., wenn diese nicht auf gutem Glauben basiert.“ Damit zielt der BA auf im Südtiroler Kontext als „opportunistisch“ bezeichneten Entscheidungen ab. Wenn sich eine Person also einer nationalen Minderheit zugehörig erklärt, *nur um bestimmte Vorteile oder Leistungen zu erlangen, so widerspricht dies „den Grundsätzen und den Zwecken des Rahmenübereinkommens*, insbesondere dann, wenn ein solches Vorgehen den beabsichtigten Nutzen und die Rechte mindert, die Personen zur Verfügung stehen, die nationalen Minderheiten angehören“ (BA 2016, Abs. 10). Andererseits gehört es aber auch zum Prinzip der freien Selbstidentifikation, dass eine Person grundsätzlich bei jedem Datenerhebungsvorgang eine andere Zugehörigkeit nennen können muss (BA 2016, Abs. 16; HCNM 2012, 15). In Südtirol wurde versucht, diese beiden Prinzipien durch die mögliche Änderung der individuellen Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung, kombiniert mit der verzögerten Wirkung der Änderung einer Erklärung für einen konkreten Anwendungsfall, unter einen Hut zu bringen.

Wenn man sich die Praxis in anderen Staaten dazu anschaut, so scheint dies eine ausgewogene und zielführende Herangehensweise zu sein, wenn auch die Länge der Verzögerung der Wirkung zu überdenken wäre. Im Falle von Bosnien und Herzegowina wurden dem BA Informationen zugetragen, nach denen einige Kandidatinnen und Kandidaten bei Lokalwahlen ihre angegebene ethnische Zugehörigkeit geändert haben, um Sitze zu ergattern, die für Vertreter/-innen nationaler Minderheiten

reserviert sind. Der BA unterstrich in diesem Kontext zwar das Prinzip der freien Selbstidentifikation, äußerte sich aber gleichzeitig besorgt über den Missbrauch dieses Systems, das die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten auf lokaler Ebene fördern sollte (BA zu Bosnien und Herzegowina, Abs. 126). Nordmazedonien hat einer dem Südtiroler Proporz in der öffentlichen Verwaltung vergleichbare rechtliche Ausgangslage. Hier wird eine gleichberechtigte Vertretung (*equitable representation*) der verschiedenen Minderheiten in der Verwaltung vorgeschrieben. Hier können aber Erklärungen zum Zeitpunkt der Bewerbung abgegeben werden. Das hat in der Vergangenheit nicht nur zu einem sehr aufgeblähten Verwaltungsapparat geführt (BA zur „Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“ 2016, Abs. 86–87), sondern Berichten zufolge auch zu Änderungen der Zugehörigkeitserklärungen mit der Absicht, in den Genuss von Vorteilen auf dem Arbeitsmarkt zu kommen. Dass in diesem Zusammenhang von „Lügen“ gesprochen wird (Plusinfo 2021) zeigt, wie schwierig es ist, eine gute Balance zwischen dem Recht auf freie Selbstidentifikation und der Verhinderung von Erklärungen herzustellen, die nicht in gutem Glauben abgegeben werden.

Mit dem Prinzip der freien Selbstidentifikation ist weiters nicht vereinbar, wenn *Geldstrafen* für „falsche“ Angaben auf die Frage nach der ethnischen Zugehörigkeit vorgesehen sind. Das albanische Volkszählungsgesetz klassifizierte noch bis vor kurzem Angaben dann als „falsch“, wenn sie nicht mit den Angaben im Melderegister übereinstimmen. Die Probleme sind hier vielschichtig, da auch die Deklaration im Melderegister nur für einige Minderheitengruppen vorgesehen war und ebenso wenig auf dem Prinzip der freien Selbstidentifikation fußen. Das neue Volkszählungsgesetz aus 2020 enthält keine Strafbestimmung bezüglich „falscher“ Angaben mehr. Problematisch im albanischen Kontext ist außerdem die Bestimmung, die es dem Präfekten einer Region in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium erlaubt, die Eigenerklärungen von Angehörigen nationaler Minderheiten im Zusammenhang mit anderen Erhebungen zur Bestimmung der Minderheitenbevölkerung zu prüfen. Diese Überprüfung der „Echtheit“ dieser Eigenerklärungen soll auf der Grundlage von Archivdaten und „Beweisen“ aus dem Personenstandsregister erfolgen. Der Beratende Ausschuss befand eine solche Überprüfungsmöglichkeit als unvereinbar mit dem Grundsatz der freien Selbstidentifikation (BA zu Albanien 2018, Abs. 35–40).

Zuletzt sei noch einmal betont, dass es sich bei Daten bezüglich der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Sprachgruppe oder ethnischen Minderheit um sensible Daten handelt und alle diesbezüglichen Standards des *Datenschutzes* einzuhalten sind (BA 2016, Abs. 15; HCNM 2012, 25 Pt. 15; *UN Department of Economic and Social Affairs*, Abs. 4.173, 4.183). In Südtirol hat sich die Situation in dieser Hinsicht

mit den 2005 erfolgten Änderungen verbessert. Die Anonymität dieser Erklärungen ist bis zum Gebrauch der Erklärung gegeben. Auch die Möglichkeit der eigenständigen Online-Erfassung im Zuge der Sprachgruppenerhebung steigert die Anonymität der gemachten Angaben. Die Größe der Sprachgruppen in Südtirol ist auch nicht derart, dass man aus den veröffentlichten Zahlen Rückschlüsse auf bestimmte Personen ziehen könnte, was bei sehr kleinen Minderheiten im lokalen Kontext durchaus der Fall sein könnte. Statistische Standards empfehlen aber ebenso, die Freigabeschwelle nicht so hoch anzusetzen, dass die Erfassung von Minderheiten in der Darstellung der Ergebnisse verschleiert wird (UNECE 2015, Abs. 709, 725–726).

4. Schlussbemerkungen

Die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung ist ein Paradebeispiel für das Spannungsverhältnis zwischen individuellen Rechten, insbesondere dem Recht auf freie Selbstidentifikation und dem Recht auf Schutz sensibler Daten, und kollektiven Schutzvorkehrungen für Minderheiten, zum Beispiel in Form einer proportionalen Vertretung in der öffentlichen Verwaltung oder bestimmter politischer Rechte. Dabei ist die Regelung dieser Erklärung einen langen Weg gegangen und hat durch die diversen Reformen eine Form angenommen, die mit internationalen und europarechtlichen Standards weitgehend im Einklang steht. Es bleiben aber auch noch einige problematische Aspekte offen.

Verbessert hat sich die Situation insbesondere durch die Entkoppelung der statistischen Sprachgruppenerhebung von der persönlichen Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung, was zu einer Reduktion an Erklärungen beigetragen und dadurch die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme gesteigert hat. Auch die Anonymität der persönlichen Erklärung bis zu deren Gebrauch hat sich verbessert, insbesondere auch dadurch, dass nur mehr die Erklärungen erfolgreicher Teilnehmer bei öffentlichen Wettbewerben eingesehen werden. Die Festlegung einer gewissen Verzögerung der Wirksamkeit einer Änderung der Erklärung ist auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen in anderen Ländern wohl eine geeignete Maßnahme, um missbräuchlichen Änderungen vorzubeugen; die Dauer der Verzögerung der Wirkung, bzw. gewisse Sperrfristen, könnten aber überdacht werden. Für die Sicherstellung der Kompatibilität mit dem EU-Recht war die Einführung der Möglichkeit einer Erklärung für EU-Bürger/-innen und gleichgestellte Personen wichtig. Dadurch wurde dem Konflikt um die Erklärung viel Potenzial genommen, da es wahrscheinlich war, dass EU-Bürger/-innen gegen eine Rechtsvorschrift Einspruch erheben würden,

die sie nicht mit italienischen Staatsbürgern gleichstellte. Mit der Einführung dieser Möglichkeit wurde auch klargestellt, dass die Zugehörigkeits- bzw. Zuordnungserklärung keine Wahrheitserklärung ist, sondern ein System zur Verteilung von Ressourcen, wodurch sie auch verfassungsrechtlich akzeptabler wurde.

Die namentliche Erklärung ist zwar *de iure* nicht mehr verpflichtend, aber da sie für den Zugang zu gewissen Rechten notwendig ist, kann man von einer indirekten Verpflichtung zur Abgabe einer persönlichen Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung sprechen, und zwar lange bevor man konkret davon Gebrauch machen will. Auch wenn dies nach wie vor problematisch erscheint, so muss man die Erklärung in erster Linie als technisches Instrument zur Umsetzung der Proporzbestimmungen sehen, die über die Jahrzehnte hinweg gezeigt haben, dass sie in der Lage sind, das legitime Ziel einer angemessenen Teilhabe der verschiedenen Sprachgruppen an öffentlichen Stellen und Ressourcen sicherzustellen (Gudauner 2013). Solange also am Proporz in seiner aktuellen Ausgestaltung festgehalten wird, hat man mit der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung, wie auch der europäische Vergleich zeigt, wohl ein brauchbares Mittel an der Hand. Von zentraler Bedeutung bleibt jedenfalls das Prinzip der freien Selbstidentifikation, auch weil die Erklärung für einen längeren Zeitraum bindend ist (BA 2012, Abs. 17). Vor dem Hintergrund internationaler Standards bedenklich erscheinen daher die geschlossene Liste sowie die fehlende Möglichkeit der Mehrfachnennungen. Der nächste Schritt könnte also sein, sowohl bei der statistischen Sprachgruppenerhebung als auch bei der persönlichen Erklärung die Liste zu öffnen und auch Mehrfacherklärungen zuzulassen. Zum Zweck der Anwendung der Proporzbestimmungen könnten für die Berechnung der Stärke der drei Sprachgruppen dann nur jene Angaben aus den anonymen Erklärungen herangezogen werden, die sich auf die deutsche, italienische und ladinische Sprachgruppe beziehen, während man bei der persönlichen Erklärung nach wie vor eine Zuordnung zu einer dieser drei anerkannten Sprachgruppen vornehmen könnte.

Da auch das Bewusstsein über die Rolle dieses Instruments in Südtirol als sehr hoch eingeschätzt werden kann, könnte man wohl auch darüber nachdenken, die statistische Erhebung zwar weiterhin alle zehn Jahre, aber nicht mehr verpflichtend abzuhalten. Damit könnten auch diese Bedenken, die sich aus internationalen Standards ergeben, ausgeräumt werden.

Anmerkungen

- 1 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (SEV Nr. 157) vom 1. Februar 1995, in Kraft getreten am 1. Februar 1998.
- 2 Urteil des Staatsrates Nr 439 vom 7.6.1984, bestätigt durch Urteil Nr. 497 vom 7.8.1987.
- 3 In der Literatur wird weitgehend davon ausgegangen, dass es sich bei der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung um eine Willenserklärung handelt (Palermo 2006; Toggenburg 2015, 487), was sich durch die Einführung der Möglichkeit einer Erklärung für EU-Bürger/-innen sowie gewisse Drittstaatsangehörige wohl bestätigt hat (siehe dazu weiter unten).
- 4 Urteil des Staatsrates Nr 439 vom 7.6.1984.
- 5 Zu einer Beschreibung der Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten aus dem Jahr 2001, siehe Poggeschi (2005), 318–319. Zur Kritik des Beratenden Ausschusses des RÜ in seiner ersten Stellungnahme zu Italien, siehe BA zu Italien (2001), Abs. 18–21.
- 6 Gv.D. vom 23. Mai 2005, Nr. 99. Dem vorangegangen war eine Eingabe an die Europäische Kommission wegen Verletzung der Datenschutzrichtlinie durch die Vereinigung „Convivia“. Siehe Poggeschi (2005), 320.
- 7 Gv.D. vom 4. Oktober 2021, Nr. 150, das Art. 18 Abs. 1 DPR 752/76 entsprechend geändert hat. Siehe dazu <https://news.provincia.bz.it/de/news/lh-in-rom-zwei-durchfuhrungsbestimmungen-genehmigt>.
- 8 Art. 20/ter Abs. 1 des Dekrets lautet „Jeder Bürger im Alter von über achtzehn Jahren, der in der Provinz ansässig und nicht wegen Geisteskrankheit entmündigt ist, kann jederzeit eine persönliche namentliche Erklärung der Zugehörigkeit zu einer der drei Sprachgruppen – nämlich zur italienischen, deutschen oder ladinischen – abgeben, wenn er in den vorgesehenen Fällen in den Genuss der Rechtswirkungen, die aus der Zugehörigkeit oder der Angliederung zu einer der Sprachgruppen erwachsen, gelangen möchte.“
- 9 Art. 20/ter Abs. 4 DPR 752/76.
- 10 Ibid.
- 11 Laut Art. 20/ter Abs. 6 DPR 752/76 können auch Bürger/-innen im Alter zwischen 14 und 18 Jahren eine Zugehörigkeits- bzw. Angliederungserklärung abgeben, die sofort wirksam wird.
- 12 Art. 20/ter Abs. 5 DPR 752/76.
- 13 Die Sechserkommission ist eine paritätisch (sowohl was die Sprachgruppen als auch die Entsendung durch Staat und Land angeht) besetzte Kommission, die die Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut ausarbeitet. Details in Palermo 2005.
- 14 Landesgesetz vom 19. September 2017, Nr. 14, Bestimmungen über die Wahl des Landtages, des Landeshauptmannes und über die Zusammensetzung und Wahl der Landesregierung, Art. 17 Abs 1 Ziff d.
- 15 Siehe dazu auch BA zur Tschechischen Republik (2021), Abs. 50; BA zur Schweiz (2018), Abs. 83.
- 16 Eine Ausnahme ist beispielsweise Irland, siehe BA zu Irland (2012), Abs. 41.
- 17 Nach der UNECE Empfehlung sollten die Befragten auch die Möglichkeit haben mit „keine“ oder „keine Angabe“ auf eine Frage nach der Ethnizität zu antworten (UNECE 2015, Abs. 707).
- 18 Noch nicht der Fall war dies laut den Informationen aus den letzten Stellungnahmen des BA beispielsweise in Armenien (BA zu Armenien 2014, Abs. 25) und Aserbaidschan (BA zu Aserbaidschan 2017, Abs. 19).

Literaturverzeichnis

- Alexander Langer Stiftung (2021), Achtung Volkszählung! 1981 Wieder eine Option? Reprint 1981–2021, Città di Castello: Digital book
- BA (2016), Themenbezogener Kommentar Nr. 4. The Scope of Application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/56DOC(2016)001, 27.05.2016
- BA (2012), Themenbezogener Kommentar Nr. 3. The Language Rights of Persons belonging to National Minorities under the Framework Convention, ACFC/44DOC(2012)001 rev, 24.05.2012
- BA zu Albanien (2018), Vierte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Albanien, ACFC/OP/IV(2018)006, 11.10.2018
- BA zu Armenien (2014), Vierte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Armenien, ACFC/SR/IV(2014)013, 02.12.2014
- BA zu Aserbaidschan (2017), Vierte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Aserbaidschan, ACFC/OP/IV(2017)006, 04.02.2019
- BA zu Aserbaidschan (2012), Dritte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Aserbaidschan, ACFC/OP/III(2012)005, 10.10.2012
- BA zu Bosnien und Herzegowina (2017), Vierte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten Stellungnahme zu Bosnien und Herzegowina, ACFC/OP/IV(2017)007, 09.11.2017
- BA zu Bosnien und Herzegowina (2012), Dritte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Bosnien und Herzegowina, ACFC/SR/III(2012)003, 22.05.2012
- BA zu Bulgarien (2020), Vierte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Bulgarien, ACFC/OP/IV(2020)001Final, 26.05.2020
- BA zu Georgien (2015), Zweite Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Georgien, ACFC/OP/II(2015)001, 17.06.2015
- BA zu Italien (2015), Vierte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Italien, ACFC/OP/IV(2015)006, 19.11.2015
- BA zu Italien (2010), Dritte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Italien, ACFC/OP/III(2010)008, 15.10.2010
- BA zu Italien (2005), Zweite Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Italien, ACFC/INF/OP/II(2005)003, 24.02.2005
- BA zu Italien (2001), Erste Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Italien, ACFC/INF/OP/I(2002)007, 14.09.2001

- BA zu Irland (2012), Dritte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Irland, ACFC/OP/III(2012)006, 10.10.2012
- BA zu Kroatien (2021), Fünfte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Kroatien, ACFC/OP/V(2021)2, 01.02.2021
- BA zu Kroatien (2015), Vierte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Kroatien, ACFC/OP/IV(2015)005rev, 18.11.2015
- BA zu Moldau (2016), Vierte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Moldau, ACFC/OP/IV(2016)004, 25.05.2016
- BA zur Schweiz (2018), Vierte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zur Schweiz, ACFC/OP/IV(2018)003, 31.05.2018
- BA zur Tschechischen Republik (2021), Fünfte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zur Tschechischen Republik, ACFC/OP/V(2021)3, 31.05.2021
- BA zu Ungarn (2020), Fünfte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Ungarn, ACFC/OP/V(2020)002Final, 26.05.2020
- BA zu Zypern (2019), Fünfte Stellungnahme des Beratenden Ausschusses des Europarates zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu Zypern, ACFC/OP/V(2019)002, 07.11.2019
- Europarat (1995), Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, European Treaty Series No. 157, 01.02.1995
- Ferrandi, Maurizio (2021), I giorni delle gabbie. La battaglia sul censimento etnico in Alto Adige/Südtirol quarant'anni dopo, Merano: Edizioni alpha beta Verlag
- Gobbi, Gregorio (interview di Simonetta Nardin) (2021), Un rilevamento che non fotografa più la realtà, in: Quaderno della Fondazione Alexander Langer Stiftung, Onlus. a conti fatti....a quarant'anni dal primo censimento linguistico in Alto Adige/Südtirol, November 2021, 10–11
- Gudauner, Karl (2013), Zu Unrecht verteufelt. Eine Zwischenbilanz zum Proporz als Garantieinstrument, in: Pallaver, Günther (Hg.), Politika 13. Jahrbuch für Politik, Bozen: Edition Raetia, 181–220
- HCNM (2012), OSCE High Commissioner on National Minorities, The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, November 2012, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/96883.pdf> (28.01.2022)
- Marsal, Stephanie/Palermo, Francesco (2018), Commentary of Article 3 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, in: Hofmann, Rainer/Malloy, Tove H./Rein, Detlev (Hg.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary, Leiden, Boston: Brill Nijhoff, 92–110
- Palermo, Francesco (2005), Rolle und Wesen der paritätischen Kommissionen und ihrer Durchführungsbestimmungen, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, Baden-Baden: Nomos, 395–405
- Palermo, Francesco (2006), Un système de «proportionelle ethnique»: le secteur public du Trentin-Haut Adige, in: Revue française d'administration publique n. 118, 321–333
- Plusinfo (2021), Lying about their nationality to be employed, 17. November 2021, <https://plusinfo.mk/lazhat-za-svo-ata-nacionalnost-za-da-se-vrabotat-antikorupciska-predlaga-da-se-isrli-balanserot/?fbclid=IwAR2kDnzYFT0sffmpyQzhvP9jNrCowi9ghm4L2LdGyPiGrkcfLNv6tVYR45Y> (08.03.2022)

- Poggeschi, Giovanni (2005), Volkszählung und Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, Baden-Baden: Nomos, 306–321
- Toggenburg, Gabriel N. (2005), Europas Integration und Südtirols Autonomie: Konfrontation – Kohabitation – Kooperation?, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, Baden-Baden: Nomos, 451–494
- UN Department of Economic and Social Affairs (2017), Statistics Division, Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 3, ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3, https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/Population-and-Housing-Censuses/Series_M67rev3-E.pdf (28.01.2022)
- UNECE (2015), Conference of European Statisticians. Recommendations for the 2020 Census of Population and Housing, ECE/CES/41, https://unece.org/DAM/stats/publications/2015/ECECES41_EN.pdf (28.01.2022)
- Verdi (2019), Erste Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung. Beschlussantrag, www.verdi.bz.it/erste-sprachgruppenzugehoerigkeitserklaerung/ (28.01.2022)

Die Innensicht der Autonomie

La visione interna dell'autonomia



Esther Happacher

Sind die Kompetenzen des Autonomiestatuts zur Gänze ausgeschöpft, ist der Kompetenzkatalog effektiv?

On the use and effectiveness of the powers of the Statute of Autonomy

Abstract The question of the effectiveness of the legislative and administrative autonomy of South Tyrol is closely linked to the framework conditions under which autonomy can be exercised, in particular the possibility of the Italian state to influence the content of the decisions of the special autonomy or even to completely displace it. The transversal legislative powers of the state play a central role in these framework conditions. The act of implementing regulations for the Statute has emerged as an instrument for a clearer definition of the subject matters enshrined in the Statute. However, in view of the jurisprudence of the Constitutional Court, there is also a need for a new regulation of the limits of competences and thus a reform of the Statute.

1. Einleitung

Die Südtirol-Autonomie ist verfassungsrechtlich in die Form einer Sonderautonomie gegossen, welcher besondere Formen und Arten von Autonomie in Gestalt von verfassungsgesetzlichen Sonderstatuten für fünf Regionen vorsieht, darunter für die Region Trentino-Südtirol (vgl. Artikel 116 Absatz 1 Verfassung). Die unzureichende Verwirklichung der im Pariser Vertrags vom 5. September 1946 vorgesehenen Südtirol-Autonomie durch die Errichtung einer autonomen Provinz im Rahmen einer autonomen Region mit dem Verfassungsgesetz Nr. 5 von 1948 über das Sonderstatut für Trentino-Südtirol (sogenanntes erstes Autonomiestatut) führte zu einer umfassenden Reform durch das Verfassungsgesetz Nr. 1 von 1971, bei der es zur Verschiebung umfangreicher Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse von der Autonomen Region Trentino-Südtirol hin zu den beiden Autonomen Provinzen Bozen und Trient kam, um die Südtiroler Autonomie im Sinne des Pariser Vertrags vom 5. September 1946 wesentlich auszubauen.¹ Die Sachbereiche autonomer Kompetenz sollen die kulturelle, soziale und wirtschaftliche Entwicklung der deutschen und der ladinischen Volksgruppe in einem System umfassender Territorialautonomie sicherstellen, welche allen Bewohnern und Bewohnerinnen des Gebietes der Autonomen Provinz Bozen zugutekommt.

Entsprechend des in der Verfassung von 1948 verwirklichten Modells der Regionalautonomie sind bestimmte Sachbereiche der autonomen Provinz zur Regelung in Gesetzgebung und Verwaltung (Prinzip des Parallelismus) zugeordnet, alle nicht zugeordneten Bereiche kommen in einer impliziten Generalklausel dem Staat zur Regelung zu. Die Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie ist somit als Autonomie vom Staat und als Gestaltungsraum für eigene, von den Entscheidungen des Gesamtstaates sich unterscheidende Entscheidungen zu verstehen (vgl. dazu grundlegend Ambrosini 1944, 12–13). Das Ausmaß dieses vom Staat unabhängigen Gestaltungsraums ist der Gradmesser, an dem der Erfolg der Südtirol-Autonomie gemessen wird. Als Sonderautonomie ist die Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie Südtirols im Verhältnis zur in der Verfassung von 1948 einheitlich geregelten Autonomie der Regionen mit Normalstatut umfangreicher: Die zur autonomen Wahrnehmung zugeordneten Sachbereiche sind umfangreicher und die der Ausübung der Kompetenzen gesetzten Schranken sind weniger eng als sie es für die Regionen mit Normalstatut sind, da in den Materien ausschließlich-primäre Kompetenz der Sonderautonomie nicht die Grundsätze der Staatsgesetzgebung, sondern nur die grundlegenden Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen eingehalten werden müssen.

Die Sachbereiche autonomer Kompetenz sind insbesondere in Artikel 8 und Artikel 9 DPR Nr. 670 vom 1972² (so genanntes Zweites Autonomiestatut, im Folgenden: Autonomiestatut), aufgelistet. Mit dem Verfassungsgesetz Nr. 2 von 2001 erfolgte eine Ausdehnung der im Statut verankerten autonomen Gesetzgebungsbefugnisse der autonomen Provinz durch die Zuordnung der sogenannten statutari-schen Gesetzgebungsbefugnisse im Bereich Regierungsform, Wahlen und direkte Demokratie.³ Weitere Gesetzgebungsbefugnisse kamen im Laufe der Jahre im Bereich der Finanzautonomie (eigene Steuern, Lokalfinanzen⁴) und im Bereich der Erzeugung elektrischer Energie⁵ hinzu.

Über die im Statut genannten Befugnisse in Gesetzgebung und Verwaltung hinaus ermöglicht das Autonomiestatut in Artikel 17 bzw. Artikel 16 Absatz 3 die Delegation von staatlichen Kompetenzen in Gesetzgebung und Verwaltung durch staatliche Gesetze (vgl. Bonell/Winkler 2010, 156–158) und gemäß Artikel 18 Absatz 1 Autonomiestatut von Verwaltungsbefugnissen der Autonomen Region Trentino-Südtirol durch Regionalgesetze an das Land, was insbesondere mit dem Regionalgesetz Trentino-Südtirol Nr. 3 von 2003 erfolgte. Im Zuge der so genannten dynamischen Autonomie nach 1992 wurde eine Reihe von staatlichen Verwaltungsbefugnissen vom Staat an das Land übertragen (vgl. Bonell/Winkler 2010, 159–160).

Mit dem Verfassungsgesetz Nr. 3 von 2001 erfolgte eine umfassende Reform des Titels V des Teils II der Verfassung, welcher die Kompetenzordnung zwischen Staat und Regionen mit Normalstatut bzw. nachgeordneten Gebietskörperschaften wesentlich veränderte. Zwar ließ das Verfassungsgesetz Nr. 3 von 2001 den Text des Autonomiestatuts unverändert, die Änderungen der Autonomie der Regionen mit Normalstatut haben trotzdem Auswirkungen auf die Sonderautonomie erzeugt.

Da die Frage nach der Erschöpfung der Kompetenzen wohl nur die Frage danach sein kann, inwiefern die bestehenden Kompetenzen des Statuts, dessen fünfzig-jähriges Bestehen heuer im Mittelpunkt steht, dem Land Südtirol nach wie vor ermöglichen, den gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen gerecht zu werden, werden sich die Ausführungen auf die Effektivität der Kompetenzen konzentrieren. In Folgenden wird zunächst das statutarische Kompetenzsystems in seinen wesentlichen Merkmalen und Schwächen umrissen und sodann die Auswirkungen der Neugestaltung der Kompetenzordnung zwischen Staat und Regionen durch die Verfassungsreform von 2001 skizziert. Überlegungen zur Effektivität des Kompetenzkatalogs und zu dessen Verbesserung schließen den Beitrag ab.

2. Das Kompetenzsystem des Autonomiestatuts

Nach dem Modell der regionalen Autonomie in der Verfassung von 1948 ordnet das Autonomiestatut insbesondere in Artikel 8 und Artikel 9 Autonomiestatut eine Reihe von Sachbereichen der autonomen Provinz zur gesetzgeberischen Regelung zu. In diesen Materien verfügt das Land gemäß Artikel 16 Absatz 1 und Artikel 54 Absätze 1 und 2 Autonomiestatut auch über die Verwaltungs- bzw. die Befugnisse. Die Ausübung der Kompetenzen stehen unter der Vorgabe einer Reihe von Schranken (dazu näher Riz/Happacher 2013, 386–393). Diese sind gemäß Artikel 8 in Verein mit Artikel 4 Autonomiestatut die Verfassung, die Grundsätze der Rechtsordnung der Republik, die internationalen Verpflichtungen, die nationalen Interessen – in welchen jenes des Schutzes der örtlichen sprachlichen Minderheiten inbegriffen ist – sowie der grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik für die Materien ausschließlich-primärer Kompetenz, sowie zusätzlich laut Artikel 9 in Verein mit Artikel 5 Autonomiestatut die Grundsätze der Staatsgesetze in den Sachbereichen konkurrierend-sekundärer Kompetenz.

Die in Artikel 8 und Artikel 9 Autonomiestatut enthaltenen Kompetenzkataloge zählen überwiegend stichwortartig formulierte Sachbereiche auf. Als Beispiele seien hier die Materien „Landschaftsschutz“, „öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt“, „Jagd und Fischerei“, „Handel“, oder „Hygiene und Gesundheitswesen“ angeführt. Deshalb verlangen diese Sachbereiche nach einer näheren inhaltlichen Beschreibung, um ihren Anwendungsbereich von der staatlichen (impliziten) Zuständigkeit abzugrenzen. Diese nähere inhaltliche Definition erfolgt zum einen im Wege von Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut gemäß Artikel 107 Autonomiestatut. Zum anderen erschließt sie sich aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, der im Falle von Konflikten zwischen Land und Staat hinsichtlich des Inhalts der Kompetenztatsbestände im Rahmen der Normenkontrolle und von Befugnis Konflikten gemäß Artikel 97 und Artikel 98 Autonomiestatut entscheidet, ob dem Land oder dem Staat die Kompetenz in Gesetzgebung und Verwaltung zukommt. Damit spielen aber die staatlichen Normen auch außerhalb etwaiger Delegierungen von Befugnissen eine entscheidende Rolle in der inhaltlichen Determinierung der autonomen Kompetenzen.

Zu den Durchführungsbestimmungen muss hervorgehoben werden, dass erst mit dem zweiten Autonomiestatut Vertreter der Sonderautonomie in deren Ausarbeitung einbezogen wurden. Art. 107 Autonomiestatut sieht für den Erlass der Durchführungsbestimmungen die Einholung einer Stellungnahme von paritätisch zwischen Vertretern des Staates und der Autonomen Region und Provinzen besetzter Kommissionen (12er- bzw. 6er-Kommission) vor.⁶

Die Durchführungsbestimmungen können die Bestimmungen des Statuts näher ausführen und dieses ergänzen, allerdings niemals gegen das Statut verstoßen (Riz/Happacher 2013, 420–422). Sie legen unter anderem detailliert fest, welche Verwaltungsbefugnisse dem Land zukommen. Sie enthalten aber auch Regelungen allgemeiner Natur. Als Beispiele können die Durchführungsbestimmung DPR Nr. 526 von 1987 genannt werden, die in Artikel 6 bis 8 die Zuständigkeit des Landes zur Umsetzung und zum Vollzug von Unionsrecht regelt (Happacher 2021, 264–265) oder die Durchführungsbestimmung GvD Nr. 266 von 1992 zum Verhältnis zwischen Landesgesetzen und später erfolgenden Staatsgesetzen, die Ausdruck der Schranken der autonomen Befugnisse sind und die eine unmittelbare Anwendbarkeit der staatlichen Bestimmung ausschließt (dazu Happacher 2020b, 61–66). Die Durchführungsbestimmungen sind durch den Interessenausgleich in den Verhandlungen zwischen den Vertretern der Autonomie und des Staates zum Inhalt der zukünftigen Durchführungsbestimmungen gekennzeichnet, was die Sonderautonomie unter das Verhandlungsprinzip stellt und ihr bilateralen Charakter verleiht (Cosulich 2017, insbesondere 94–108). Das Verhandlungsprinzip kommt im Übrigen auch in den so genannten paktierten Gesetzen zum Ausdruck, die gemäß Artikel 104 Autonomiestatut insbesondere die Finanzbestimmungen des Statuts auf der Grundlage eines Einvernehmens zwischen Regierung und den Vertretern der Sonderautonomie, aber auch die in Artikel 13 Autonomiestatut enthaltene Kompetenzen im Bereich der Erzeugung von elektrischer Energie ändern können.

Angemerkt werden muss, dass die Regelungsgegenstände häufig nicht bloß unter einen Kompetenztatbestand fallen, sondern es gerade die Komplexität der heutigen Realität erforderlich macht, mehrere Kompetenztatbestände heranzuziehen. Als Beispiel kann das Landesgesetz Nr. 11 von 2018 genannt werden, das sich mit Vorsorge- und Entnahmemassnahmen bei Großraubwild in Umsetzung von Unionsrecht befasst und das den Schutz des besonderen Ökosystems (ein Begriff, der im Statut nicht vorkommt, aber in den letzten Jahren wesentlich an Bedeutung gewonnen hat) auf der Grundlage der Kompetenzen in den Sachbereichen „Almwirtschaft sowie Pflanzen- und Tierschutzparke“ gemäß Artikel 8 Nr. 16 Autonomiestatut und „Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Forstpersonal, Vieh- und Fischbestand gemäß Artikel 8 Nr. 21 Autonomiestatut regelt, wie dies der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil Nr. 215 von 2019 festgestellt hat.

Die zentrale Rolle in den Konflikten zwischen Land und Staat um die Reichweite der Autonomie vor dem Verfassungsgerichtshof spielen naturgemäß einerseits die inhaltliche Definition der Materien, andererseits die Schranken, die das Land Südtirol in der Ausübung seiner Befugnisse zu beachten hat. Diese Schranken, etwa

die grundlegenden Normen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik oder die Grundprinzipien für die rechtliche Regelung eines bestimmten Sachbereichs konkretisieren sich in der staatlichen Gesetzgebung, die dem autonomen Gesetzgeber (und zugleich dem Ordnungsgeber) inhaltlich Vorgaben zur Wahrung der Bedürfnisse an einheitlicher Regelung auf dem gesamten Staatsgebiet macht. Ebenso sind die internationalen Verpflichtungen zu beachten, welche nicht nur die völkerrechtlichen Verpflichtungen umfassen, sondern auch die Verpflichtungen aus dem Recht der Europäischen Union.⁷ Ob die Bereiche und Schranken der autonomen Befugnisse respektiert worden sind, sei es durch die Sonderautonomie, sei es durch den Staat, beurteilt der Verfassungsgerichtshof, dessen Rechtsprechung folglich den Anwendungsbereich der autonomen Kompetenzen im Verhältnis zum Staat definiert.

3. Die Verfassungsreform von 2001: das Problem der transversalen Kompetenzen

Mit der Reform des Titels V des Teils II der Verfassung durch das Verfassungsgesetz Nr. 3 von 2001 wurde das Modell der Kompetenzordnung zwischen Staat und Regionen mit Normalstatut bzw. nachgeordneten Gebietskörperschaften wesentlich verändert, auch wenn die asymmetrische Ausgestaltung der Regionalautonomie in Form von Regionen mit Normalstatut und von Sonderautonomien beibehalten wurde (vgl. dazu Happacher 2016a, 254–261). Wesentliche Elemente der reformierten Kompetenzordnung sind die Einführung eines Katalogs von Kompetenztatbeständen, die in die ausschließliche gesetzgeberische Zuständigkeit des Staates fallen, die Verankerung einer Generalklausel zugunsten der Regionen, die grundsätzliche Zuordnung der allgemeinen Verwaltungsfunktion an die Gemeinden und der Entfall der präventiven Kontrolle der Regionalgesetze durch die Regierung, welche gemäß Artikel 127 Verfassung nun mehr die Regionalgesetze innerhalb von 60 Tagen nach deren Inkrafttreten vor dem Verfassungsgerichtshof anfechten kann. Die in Artikel 117 Absätze 2 und 3 Verfassung enthaltenen Kompetenzkataloge listen die Sachbereiche auf, in denen der Staat ausschließlich zuständig ist bzw. in denen Staat und Regionen eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zukommt, wobei der Staat die grundlegenden Prinzipien festlegt. Eine so genannte Residualklausel in Artikel 117 Absatz 4 Verfassung ordnet den Regionen alle nicht benannten Materien zu. Als allgemeine Schranken des Gesetzgebers nennt Artikel 117 Absatz 1 Verfassung die Verfassung, das Unionsrecht und die völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens, womit die Schranke der nationalen Interessen entfallen ist, wie der Verfassungs-

gerichtshof im Urteil Nr. 303 von 2003 festgehalten hat, da die Gleichung nationales Interesse = staatliche Zuständigkeit nicht mehr zutrifft.

Allerdings spricht der Verfassungsgerichtshof einer Reihe von staatlichen Kompetenzen eine querschnittsartige, transversale Natur zu, was bedeutet, dass der staatliche Gesetzgeber auch in den Materien regionaler Zuständigkeit die Regelungen treffen kann, an die sich die Regionen zu halten haben (dazu näher Haller 2021, 284–305). Solche transversale Materien sind etwa der Schutz des Wettbewerbs, der Umweltschutz oder die Zivilrechtsordnung, welche Sachbereiche darstellen, in denen das Interesse an einheitlichen Regelungen auf gesamtstaatlicher Ebene eine Zuordnung der Kompetenz zum Staat bedingt.

Die Verwaltungsbefugnisse folgen nur mehr bedingt den Gesetzgebungskompetenzen. Die allgemeine Verwaltungsfunktion ist gemäß Artikel 118 Absatz 1 Verfassung grundsätzlich bei den Gemeinden angesiedelt, kann allerdings im Falle der Erforderlichkeit einer einheitlichen Ausübung unter Beachtung der Prinzipien der Subsidiarität, Angemessenheit und Differenzierung durch den Staat an sich gezogen werden, womit eine weitere Flexibilisierung der Kompetenzordnung stattfindet (Happacher 2016a, 270–272). Die Verordnungsfunktion ist gemäß Artikel 117 Absatz 6 Verfassung in den Bereichen staatlicher ausschließlicher Kompetenz dem Staat vorbehalten, ausgenommen die grundlegenden Funktionen der lokalen Gebietskörperschaften, in allen anderen Materien sind die Regionen zuständig, an welche der Staat auch seine Verordnungsbefugnis delegieren kann.

Das Autonomiestatut als solches bleibt von dieser Reform insofern unberührt, als das Verfassungsgesetz Nr. 3 von 2001 den Text der Verfassung, nicht jedoch den Text des Autonomiestatuts ändert. Unmittelbar Anwendung finden lediglich jene Bestimmungen, die sich ausdrücklich auf die autonome Provinz beziehen. Dies sind Artikel 116 Absatz 2 Verfassung, der die beiden Autonomen Provinzen Bozen und Trient als konstitutive Bestandteile der Autonomen Region Trentino-Südtirol sieht und damit das bisher geltende institutionelle Verhältnis zwischen Provinzen und Region umdreht, und Artikel 117 Absatz 5 Verfassung zur Rolle der beiden autonomen Provinzen in Entstehung und Umsetzung des Unionsrechts und in der Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens. Allgemein gilt aufgrund der in Artikel 10 Verfassungsgesetz Nr. 3 von 2001 Gleichstellungsklausel, dass bis zur Anpassung des Autonomiestatuts etwaige Formen weiterer Autonomie automatisch auch auf die Sonderautonomie Anwendung finden (Günstigkeitsklausel), andererseits der vor der Reform erreichte Status quo an autonomen Kompetenzen bewahrt bleibt (Schutzklausel) (dazu Haller 2021, 325–342). Solange keine Reform des Autonomiestatuts erfolgt, gilt entsprechend ein zweigleisiges System der autonomen Kompetenzen

(vgl. Parisi 2011, 826), das aufgrund eines Vergleichs zwischen dem Kompetenzsystem des Autonomiestatuts und der Kompetenzordnung der Verfassung die günstigere Regelung zur Anwendung bringen soll. Dieser Vergleich stößt nicht zuletzt aufgrund der Natur und des Umfangs der Vergleichsgegenstände auf Schwierigkeiten (dazu Haller 2021, 325–344, insbesondere 327–330).

Ebenso verursachen die stichwortartige Formulierung der autonomen Materien und die im Autonomiestatut festgeschriebenen Schranken der autonomen Befugnisse Probleme. Wenn auch die Materien ausschließlicher staatlicher Kompetenz ebenfalls stichwortartig formuliert sind, so vermögen sie doch aufgrund ihres transversalen Charakters inhaltlich massiv und detailliert in die autonomen Zuständigkeiten einzuwirken. Formal gesehen bleiben die autonomen Kompetenztatbestände bestehen, inhaltlich aber stellen ihre Schranken, insbesondere die grundlegenden Normen wirtschaftlich-sozialer Reformen der Republik das Einfallstor dar, das dem Landesgesetzgeber die inhaltliche Ausgestaltung seiner Kompetenzen geradezu verunmöglichen kann. Dadurch kommt es anstelle von Erweiterungen der Sonderautonomie Südtirols zu umfangreichen Einschränkungen seiner Gesetzgebungs- und damit auch Verwaltungsbefugnisse (dazu Obwexer/Happacher 2015; Haller 2021, 378–401).

Als Beispiel kann die primäre Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich der öffentlichen Arbeiten gemäß Artikel 8 Nr. 17 Autonomiestatut herangezogen werden, die in Kombination mit der Zuständigkeit zur Regelung der Ämterordnung gemäß Artikel 8 Nr. 1 Autonomiestatut die Grundlage für eine autonome Regelung des Vergaberechts darstellt (vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr. 45/2010) und durch die Durchführungsbestimmung GvD Nr. 162 von 2017 bestätigt bzw. als Kompetenz zur gesetzlichen Regelung der Vergabeverfahren und der öffentlichen Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge, einschließlich der Ausführungsphase näher definiert wird, allerdings unter der Beachtung der Bestimmungen der Europäischen Union und der grundlegenden Gesetzesbestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen steht (vgl. dazu Happacher 2020a, 181–185). In seinem Urteil Nr. 23/2022 hat der Verfassungsgerichtshof in Zusammenhang mit landesgesetzlichen Regelungen, die u.a. eine Verfahrensbeschleunigung der Vergabeverfahren zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Coronavirus-Pandemie vorsahen, alle Bestimmungen des staatlichen Vergaberechts, die den Bereich der transversalen Kompetenzen des Schutzes des Wettbewerbs und des Zivilrechts betreffen, als Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen erkannt, die eine abweichende autonome Regelung nicht tolerieren und folglich verfassungswidrig sind. Die transversalen Materien stehen nämlich für jene Anliegen, die eine einheitliche Regelung auf gesamtstaatlicher Ebene erfordern. Die Frage nach dem innovativen Charakter, der Reformen inhärent

sein muss und nach der Natur als Detail- oder Grundsatzregelung, die vor der Reform von 2001 vom Verfassungsgerichtshof als Voraussetzung für die Qualifizierung einer Bestimmung als grundlegende Bestimmung wirtschaftlich-sozialer Reformen festgelegt wurde (Riz/Happacher 2013, 392) wurde nicht einmal angedeutet. Es scheint, als ob damit die Substanz der Autonomie – der Gestaltungsraum – sich in Luft aufgelöst hat, auch aus der Perspektive der Umsetzung des Unionsrechts, da die staatlichen Umsetzungsbestimmungen des Unionsrechts die Umsetzung der unionsrechtlichen Normen faktisch alleine vornehmen.

4. Schlussüberlegungen: Welcher Weg zu effektiven Kompetenzen?

Die Frage der Effektivität der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen Südtirols hat angesichts der Auswirkungen der Verfassungsreform von 2001 besondere Bedeutung erlangt. Als einer der Wege, auf dem insbesondere die statistischen Kompetenzen wieder konsolidiert und teilweise auch wiederhergestellt werden könnten, kann jener über Durchführungsbestimmungen zum Statut genannt werden. Hier ist allerdings zu beachten, dass es einer ausdrücklichen Zuordnung von Inhalten zur autonomen Sphäre bedarf, um den transversalen staatlichen Kompetenzen entgegenzuhalten (Happacher 2016b, 551). Es muss folglich eine detaillierte Konkretisierung der Kompetenzinhalte erfolgen, auch um die autonomen Bereiche von den staatlichen Zuständigkeiten besser abzugrenzen und damit zu schützen (siehe dazu umfassend Haller 2021, 502–506). Dabei wäre es wichtig, Verfahren und Methoden zur Kooperation und Abstimmung mit dem Staat vorzusehen, um der Verflechtung zwischen staatlichen und autonomen Zuständigkeiten Rechnung zu tragen und eine Abstimmung im konkreten Fall zu erzielen (D’Orlando 2017, 31–32). Damit könnten auch im Sinne einer loyalen Zusammenarbeit Konfliktsituationen im bilateralen Wege ausgeräumt und der Weg zum Verfassungsgerichtshofs vermieden werden. Der Weg über den Austausch mit den staatlichen Behörden bzw. der Regierung zu den Inhalten eines (geplanten) Landesgesetzes zur Vermeidung von Konflikten ist jedenfalls günstig. Allerdings verpflichteten Zusagen auf institutionell-politischer Ebene die Regierung rechtlich nicht, auf eine Anfechtung zu verzichten, da die Entscheidung über eine Anfechtung allein beim Ministerrat liegt.⁸

Allerdings bleiben bei unverändertem Autonomiestatut die Schranken der Zuständigkeiten aufrecht, was nahelegt, dass eine Lösung entweder über eine Ausgestaltung der staatlichen Regelungen in einer die Autonomie respektierenden Weise

geschehen kann oder über eine Änderung der einschlägigen Bestimmungen des Autonomiestatuts, mithin über eine Reform.

Eine autonomiefreundlichere staatliche Gesetzgebung, die die Rolle der Regionen im Sinne von Artikel 5 Verfassung und dem dort verankerten Prinzip der Autonomie zur Kenntnis nimmt, würde sicherlich dazu beitragen, dass die Effektivität der autonomen Kompetenzen gewahrt würde. Allerdings scheint der staatliche Gesetzgeber wenig Tendenz zu zeigen, die besonderen Autonomieformen zu respektieren, da er auf der Grundlage der Verfassungsreform von 2001 deutlich zu einer einheitlich ausgestalteten Regionalautonomie neigt (D'Orlando 2017, 32). Entsprechend kann Südtirol nur versuchen, über seine Vertreter/-innen im Parlament und im Wege der Ständigen Konferenz für die Beziehungen zwischen dem Staat, den Regionen und autonomen Provinzen Trient und Bozen auf die staatliche Gesetzgebung einzuwirken.

Eine Reform des Kompetenzkatalogs würde sicherlich die Effektivität der Kompetenzen erhöhen und ihnen mehr Stabilität verleihen. Vorschläge dazu wurden in den letzten Jahren einige erstellt, insbesondere im Rahmen der von den beiden Landtagen angestoßenen Prozesse partizipativer Demokratie, dem *Autonomiekonvent* in Südtirol und der *Consulta* in Trient (Konvent 2017, 26–30, Consulta 2018, 34–41). Der Autonomiekonvent schlägt nicht nur eine Anreicherung der Liste der Materien vor, sondern verknüpft sie mit dem Instrument der Durchführungsbestimmungen dergestalt, dass für eine Reihe von Sachbereichen, in denen eine besonders enge Verflechtung mit dem Staat festgestellt wurde (z. B. Justizverwaltung, öffentliche Ordnung und Sicherheit) eine Durchführungsbestimmung verpflichtend zu erlassen ist (Konvent 2017, 26). Die Consulta möchte sämtliche Garantiemechanismen wie die Regelung der Beziehungen zwischen Staats- und Landesgesetzen im Statut verankern (Consulta 2018, 40–41). Einen anderen, wenn auch ähnlichen Ansatz wählt der Vorschlag von Carli, Postal und Toniatti, die hinsichtlich jener Profile der autonomen Kompetenzen, die sich mit transversalen staatlichen Kompetenzen bzw. Sachbereichen oder Werten überschneiden, die einheitlich geregelt werden sollten, zunächst autonom und dann entsprechend eines Einverständnisses mit dem Staat oder einer einschlägigen Durchführungsbestimmung ausgeübt werden sollen (Carli et al. 2013, 42).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Frage nach der Effektivität der autonomen Kompetenzen stark von den Rahmenbedingungen abhängt, unter denen sie ausgeübt werden können und damit insbesondere von der Möglichkeit des Staates, inhaltlich auf die Entscheidungen der Sonderautonomie Einfluss zu nehmen bzw. sie sogar völlig zu verdrängen. Dabei kommt den transversalen Kompetenzen

des Staates eine zentrale Rolle zu. Die im Autonomiestatut stichwortartig definierten Materien bedürfen jedenfalls einer näheren Ausgestaltung, die aber nicht dem staatlichen Gesetzgeber im Wege der Schranken und im Zusammenwirken mit dem Verfassungsgerichtshof überlassen werden dürfen. Als Instrument scheinen die Durchführungsbestimmungen zum Statut durchaus geeignet, allerdings erfordern sie auch eine gewisse Autonomiekultur von Seiten des Staates, da sie nur im Verhandlungswege und damit in Kooperation geschaffen werden können. Dasselbe wird wohl auch für eine Reform des Autonomiestatuts erforderlich sein, die aufgrund der letzten Judikatur des Verfassungsgerichtshofs in Bezug auf die Auslegung der Schranken der Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie, insbesondere der grundlegenden Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen dringlich ist. Ansonsten bleibt zwar formal eine Sonderautonomie bestehen, aber inhaltlich wird sie durch die staatlichen ausschließlichen Zuständigkeiten überdeckt. Eine derartige Situation ist aus der völkerrechtlichen Perspektive betrachtet ebenfalls bedenklich, da Italien verpflichtet ist, den Standard der Autonomie von 1992, dem Zeitpunkt der Streitbeilegungserklärung, jedenfalls aufrecht zu erhalten (Obwexer 2020, 276–277).

Anmerkungen

- 1 Im Folgenden werden die Ausführungen auf die Autonome Provinz Bozen und damit auf Südtirol bezogen.
- 2 Das DPR Nr. 670 vom 1972 enthält den vereinheitlichten Text der Verfassungsgesetze, die das Sonderstatut für Trentino-Südtirol betreffen.
- 3 Artikel 47 Autonomiestatut wurde durch Artikel 4 Abs.1 litera v) Verfassungsgesetz Nr. 2 von 2001 ersetzt.
- 4 Art 73 Autonomiestatut in der Fassung von Artikel 10 Gesetz Nr. 386 von 1989; Artikel 80 Autonomiestatut in der Fassung von Artikel 1 Absatz 518 Gesetz Nr.147 von 2013.
- 5 Artikel 13 Autonomiestatut in der Fassung von Artikel 1 Absatz 833 Gesetz Nr. 205 von 2017.
- 6 Artikel 107 Autonomiestatut in der Fassung von Artikel 57 Verfassungsgesetz Nr. 1/1971 lautete: „(1) Sie besteht aus zwölf Mitgliedern, davon sechs als Vertreter des Staates, zwei als Vertreter des Regionalrates, zwei als Vertreter des Landtages des Trentino und zwei als Vertreter des Südtiroler Landtages. Drei Mitglieder müssen der deutschen Sprachgruppe angehören. (2) Innerhalb der Kommission gemäß vorhergehendem Absatz wird eine Sonderkommission für die Durchführungsbestimmungen gebildet, die sich auf die der Zuständigkeit der Provinz Bozen zuerkannten Sachgebiete beziehen; sie besteht aus sechs Mitgliedern, davon drei in Vertretung des Staates und drei in Vertretung des Landes. Eines der Mitglieder in Vertretung des Staates muss der deutschen Sprachgruppe angehören; eines der Mitglieder in Vertretung des Landes muss der italienischen Sprachgruppe angehören.“ Seit dem Verfassungsgesetz Nr. 1 vom 4. Dezember 2017 können auch Angehörige der ladinischen Sprachgruppe Mitglied sein, siehe Artikel 107 in der Fassung von Artikel 9 Verfassungsgesetz Nr. 1 von 2017.
- 7 Verfassungsgerichtshof Urteil Nr. 186 von 1972; nunmehr allgemein für Staat und Regionen als Gesetzgeber in Artikel 117 Absatz 1 Verfassung verankert.
- 8 Vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr. 210/2018 in Zusammenhang mit einer schriftlichen Zusage des zuständigen Staatssekretärs.

Literaturverzeichnis

- Ambrosini, Gaspare (1944), *Autonomia regionale e federalismo*, Roma: Edizioni italiane
- Bonell, Lukas/Winkler, Ivo (2010), *Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol*. 10. Auflage. Bozen: Südtiroler Landesregierung
- Carli, Massimo/Postal, Gianfranco/Toniatti, Roberto. (2013), *Verso il Terzo Statuto di Autonomia. Proposte e approfondimenti per l'elaborazione del Terzo Statuto speciale di Autonomia*, Trento: Provincia autonoma di Trento
- Consulta per lo Statuo Speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (2018), *Proposte per la riforma dello Statuto di autonomia Documento conclusivo*, www.riformastatuto.tn.it/ (16/05/2022)
- Cosulich, Matteo (2017), *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli: Editoriale Scientifica
- D'Orlando, Elena (2017), *Attualità e prospettive dell'autonomia speciale: teoria e prassi di un modello, nell'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia*, in: *Italian Papers on Federalism 2017*, 1, 1–35
- Haller, Matthias (2021), *Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht*, Berlin: Duncker Humblot
- Happacher, Esther (2016a), *Von der Einheit zur Autonomie und wieder zurück: Kompetenzverteilung all'italiana*, in: *Gamper, Anna/Bußjäger, Peter/Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther/Obwexer, Walter (Hg.), Föderale Kompetenzverteilung in Europa*, Baden-Baden: Nomos, 254–282
- Happacher, Esther (2016b), *Südtirols Autonomie im Spiegel der italienischen Verfassungsreformen*, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Band 3–4, 538–567.
- Happacher, Esther (2020a), *L'attuazione regionale del diritto dell'Unione europea: spunti dall'Alto Adige/Südtirol*, in: *federalismi.it. Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo 2020/7*, 173–186
- Happacher, Esther (2020b), *Ein Meilenstein der Südtiroler Autonomie: Die Durchführungsbestimmung GvD Nr. 266 von 1992*, in: *Hug Theo/Maurer Andreas/Walli Thomas (Hg.), Crossing Borders. Passaggi di confine. Grenzgänge*, Innsbruck: Innsbruck University Press, 59–72
- Happacher, Esther (2021), *Der europäische Faktor in den Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut*, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Band 3–4, 261–272
- konvent.bz.it (2017), *Vorschläge zur Überarbeitung des Autonomiestatuts*. Konvent der 33. www.konvent.bz.it/de/files.html (14.05.2022)
- Obwexer, Walter (2020), *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull'ancoraggio internazionale*, in: *Obwexer, Walter/Pfanzelter, Eva (Hg.), 70 anni Accordo di Parigi*, Baden-Baden/Torino: Nomos/Giapicchelli, 273–289
- Obwexer, Walter/Happacher, Esther (2015), *Rechtsgutachten. Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992*, <https://redas.services.sia.g.it/redasArticlesAttachment?attachId=939109> (16.05.2022)
- Parisi, Stefania (2011), *La competenza residuale*, in: *Le Regioni*, Band 2–3, 341–378
- Riz, Roland/Happacher, Esther (2013), *Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*. 4. Auflage, Innsbruck: Studia

Roberto Bin

Autonomia e stato di emergenza

Autonomy and state of emergency

Abstract One should not confuse the 'state of exception' (Ausnahmezustand), which is outside the legal system, with the 'state of emergency', which is instead a situation fully regulated by the legal system. The regulation of emergencies in Italy is contained in civil protection legislation; specific legislation for the Covid-19 pandemic has also developed along these lines. The regulation of relations between the State and local autonomies is also found in within this legislation; however, the regulative space for the regions is very restricted. The Constitutional Court has justified the sacrifice of the regions' legislative autonomy by framing the State's legislative interventions as lying within the field of 'international prophylaxis'. Yet, the value of regional legislation defending the interests of local lobbies in derogation of the general discipline dictated by the State can be called into question.

1. Di che si parla?

Anzitutto bisogna mettersi d'accordo su cosa si intenda per "stato di emergenza". La precisazione è necessaria visto che, con l'abbattersi della grave epidemia di Covid19, il dibattito giuridico e teorico è stato turbato da una notevole confusione attorno a questo concetto: in particolare si è spesso confuso lo "stato di emergenza" con lo "stato di eccezione".

Quest'ultimo è uno dei temi classici del diritto costituzionale ed è stato oggetto di un'importante teoria politica e giuridica: risale quantomeno a Carl Schmitt, ma resta uno dei temi che continuamente riemergono nella letteratura, perché segnano il punto di crisi dell'ordinamento costituzionale. Lo "stato di eccezione" (*Ausnahmestand*) è legato ad una situazione di grave crisi istituzionale, sociale e politica, per affrontare la quale la Costituzione di Weimar (art. 48) attribuiva poteri eccezionali al Presidente del Reich, che potevano giungere sino alla sospensione dei diritti fondamentali, oltre che dell'autonomia dei Länder: previsione della quale Hitler fece subito impiego, proclamando lo stato di eccezione e mai più revocandolo. Lo "stato di emergenza", invece, è il presupposto per l'attivazione di una serie di strumenti che operano essenzialmente sul piano del diritto amministrativo. La pandemia ha creato una situazione senz'altro inedita per la minaccia alla salute dei cittadini, che ha comportato in tutti i paesi l'adozione di una serie di misure provvisorie che hanno inciso, come capita assai spesso agli strumenti di diritto amministrativo, anche sull'*esercizio* delle libertà costituzionalmente garantite.

La novità del fenomeno ha alimentato la tendenza, tipica del lavoro intellettuale, di confondere l'oggetto dei propri studi con la realtà. Anche pensatori importanti e raffinati come Giorgio Agamben sembrano caduti nel tranello e hanno alimentato una confusione che offende il compito degli intellettuali, che è quello di aiutare l'opinione pubblica a distinguere, non a confondere. Anche tra i giuristi la confusione è stata frequente: sino al punto di sostenere che – mancando fortunatamente nel nostro ordinamento costituzionale una clausola nefasta come quella della costituzione di Weimar (e ciò per una precisa scelta consapevole del nostro costituente) – sarebbe stato opportuno ricorrere alla dichiarazione dello stato di guerra, come previsto dall'art. 78 Cost. Anche questa proposta tende a confondere emergenza ed eccezione. La Costituzione, malgrado il suo afflato pacifista così ben espresso dall'art. 11, prevedendo che il paese possa subire un attacco militare e debba perciò difendersi, ha previsto un procedimento che inizia con una delibera delle Camere ("le Camere deliberano lo stato di guerra") a cui spetta definire conseguentemente i "poteri necessari" da conferire al Governo: dei quali non si predetermina l'estensione, perché

questa è valutata in rapporto alla gravità della situazione che si è venuta a creare. Ma anche questo strumento, che è introdotto come ipotesi eccezionale, quasi “di chiusura”, del sistema dei poteri – sistema che deve essere messo in grado di funzionare, anche nelle situazioni estreme, nel rispetto della legalità costituzionale – poco ha a che fare con la situazione che si è venuta a creare con l'emergenza sanitaria.

Massimo Luciani ha messo ben in chiaro la fondamentale differenza tra stato di eccezione e stato di emergenza, riducendola al suo nucleo essenziale. L'elemento distintivo determinante è questo: l'eccezione rappresenta “un vuoto di diritto, nel senso che il diritto non ne determina i presupposti”¹: questi affondano nei fatti, negli eventi storici, in zona lontana dal potere costituito; l'emergenza invece è un *istituto giuridico*, previsto e disciplinato dal diritto. La prima rappresenta la rottura della legalità costituzionale; la seconda è prevista e regolata dalle fonti dell'ordinamento costituzionale, e si svolge dunque pienamente nel quadro della legalità. Perciò, se davvero la pandemia ci avesse retrocessi ad uno stato di eccezione, il problema dell'autonomia non si porrebbe neppure. Di autonomia si può sensatamente parlare solo all'interno di un sistema di poteri stabilito e regolato dalla costituzione, spettando ad essa di dirci come si organizza il complesso dei poteri e, nel loro ambito, le relazioni tra centro e periferia. A questo sistema di poteri regolato dalla costituzione ci si deve rivolgere, dunque, anche per comprendere come esso si adatti ad una situazione di emergenza.

2. L'apparente groviglio delle fonti

Molto si è scritto in dottrina sul supposto groviglio delle fonti, con accenni particolarmente critici nei confronti dei *dPCM* (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), che il Governo ha emanato con abbondanza. Anche qui non senza una frequente confusione.

I *dPCM* non sono infatti “fonti del diritto” e non sono affatto uno strumento inedito. Con l'espressione “fonti del diritto” si fa tradizionalmente riferimento a quegli atti che sono abilitati dall'ordinamento a innovare all'ordinamento stesso, cioè a introdurre nuove norme giuridiche che resteranno stabili nell'ordinamento giuridico, sino a quando non verranno sostituite o abrogate. Tale definizione non si adatta ai *dPCM*, che sono un “forma” che può rivestire i contenuti più diversi. Nel solo triennio 2017-2019 (prima quindi della pandemia) sono stati emanati ben 384 *dPCM*. Talvolta sono regolamenti interministeriali, approvati da un ministro “in concerto” con altri ministri, che però non vengono sottoposti all'approvazione collegiale del Consiglio

dei ministri; altre volte sono atti amministrativi generali, come l'approvazione di convenzioni, di accordi di programma e di piani di settore, piani di riparto di fondi specifici, atti di organizzazione interna, comprese le deleghe ai sottosegretari, nomine, proroghe, sospensione dalle funzioni di singoli consiglieri regionali, dichiarazioni di stato di emergenza ...; e poi ci sono, ma non molti (forse una dozzina nel periodo considerato), atti di individuazione "dei criteri e delle modalità" che assomigliano assai ad atti normativi di tipo regolamentare, pur non denunciandosi come tali. Un capitolo a parte meriterebbero i decreti del Presidente del Consiglio che riguardano le regioni: essi sono atti dalla forte caratura politica, ma sono anche "atti normativi"?

I dPCM del tempo della pandemia vanno inquadrati tra gli atti amministrativi generali, avvicinabili come caratteristiche tipologiche alle ordinanze d'urgenza del sindaco o delle altre autorità amministrative. Ciò spiega anche la prosa con cui sono scritti (come dimenticare i "congiunti" per incontrare i quali era, nella "fase 2", limitata la circolazione delle persone, in forza del dPCM 26 aprile 2020): anche quando essi contengano limiti e divieti, e non semplici raccomandazioni, si tratta di misure giudicate necessarie in base a valutazioni di carattere tecnico-scientifici; soprattutto sono destinate a valere per un tempo determinato, senza produrre alcuna modificazione nell'ordinamento giuridico. Scaduto il loro tempo, decade la loro efficacia, anche se un atto successivo potrà stabilire una nuova vigenza delle prescrizioni in essi contenuti.

Nella sent. 37/2021, di cui si dirà ampiamente in seguito, la natura dei dPCM è chiaramente confermata. La Corte parla di "misure di quarantena e restrittive" che possono essere introdotte dai dPCM, ma anche dalle ordinanze emanabili dal ministro come pure dalle autorità locali, cioè dai Presidenti di Regione e da sindaci; e nega la propria competenza a giudicare della legittimità di questi atti, "comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo". Il "sistema" degli atti che ha governato le restrizioni causate dalla pandemia è racchiuso nel decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), che radica nello Stato il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti di protezione civile, acquisita l'intesa con le Regioni e le Province autonome "territorialmente interessate". Il "sistema" della protezione civile comprende i vertici degli esecutivi dei diversi livelli di governo, tra i quali le funzioni amministrative sono ripartite secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Se questa è l'architettura complessiva del sistema, è evidente che gli interventi resi necessari da un'epidemia che colpisce l'intero territorio nazionale non possono che essere disposti dal Governo: la sua competenza "sussidiaria" porta però con sé un obbligo di procedura di leale collaborazione che è prevista per altro dallo stesso "codice".

3. Corte costituzionale dixit

Già prima del decreto legislativo 1/2018, la Corte costituzionale aveva affrontato il tema del riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni in situazioni di emergenza. Si era trattato della “perdurante crisi socio-economico-ambientale determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani in Calabria”. In attuazione della disciplina allora in vigore (legge 225/1992), un dPCM del 1997 aveva dichiarato lo stato di emergenza, prorogato poi da una serie di ulteriori dPCM, seguiti da una serie di ordinanze del Commissario delegato, individuato nel presidente della Regione. Giudicando della legittimità di una legge calabrese che incideva sull’efficacia delle ordinanze del Commissario, la Corte costituzionale ha affermato che “lo Stato è... legittimato a regolamentare – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i “principi fondamentali” quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l’intervento unitario del legislatore statale – gli eventi di natura straordinaria... anche mediante l’adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme primarie” (sent. 284/2006). Ed aggiunge (citando i propri precedenti) che l’attuazione di questo principio fondamentale non comporta “un sacrificio illimitato dell’autonomia regionale”, che viene salvaguardata attraverso “la configurazione di un potere di ordinanza, eccezionalmente autorizzato dal legislatore statale, ben definito nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio”. Il potere di ordinanza infatti si svolge sul piano amministrativo attraverso atti tutti verificabili davanti al giudice che può accertare che siano rispettati tutti i presupposti dell’esercizio del potere e le modalità prescritte a tutela dell’autonomia regionale, cioè la “previsione di adeguate forme di leale collaborazione e di concertazione nella fase di attuazione e organizzazione delle attività di protezione civile”.

La riforma della protezione civile del 2018 non altera questo quadro concettuale. Nella nota sentenza 37/2021, dedicata al “caso Valle d’Aosta”, la Corte premette che la riforma della protezione civile “radica nello Stato il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti di protezione civile, acquisita l’intesa con le Regioni e le Province autonome “territorialmente interessate”. La Corte sottolinea che “è l’eventuale concentrazione della crisi su di una porzione specifica del territorio ad imporre il coinvolgimento delle autonomie”. Però la Corte non prosegue il suo ragionamento all’interno degli schemi (e dei “principi fondamentali”) della protezione civile, perché è la stessa legislazione dello Stato a deviare da essi. Infatti, mentre l’intera vicenda era iniziata con la delibera dello “stato di emergenza” approvata dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020 ancora pienamente nell’alveo della legislazione sulla

protezione civile, con il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 – primo atto normativo rivolto alla disciplina degli interventi emergenziali legati al Covid-19 – l’oggetto e la disciplina cambiano e si concentrano sugli aspetti sanitari dell’emergenza. Il presupposto del mutamento è che l’Organizzazione mondiale della sanità aveva nel frattempo dichiarato lo stato di pandemia². E anche le argomentazioni della Corte cambiano prospettiva, mettono da parte i propri precedenti in tema di protezione civile e stringono il parametro di giudizio puntando ad una materia sinora rimasta al margine della sua giurisprudenza, la *profilassi internazionale*.

Benché dopo anni di giurisprudenza costituzionale che ha rimescolato le carte delle competenze legislative – quelle competenze che la riforma costituzionale del 2001 avrebbe voluto (velleitariamente) mantenere nettamente distinte – sia sorprendente che la Corte costituzionale faccia guidare il suo ragionamento dall’imputazione di una legge a questa o a quella competenza, l’intento che l’ha guidata appare del tutto evidente. La protezione civile traccia una disciplina dell’emergenza articolata e consolidata, che include anche margini di intervento delle regioni sia attraverso propri strumenti normativi che nel quadro della leale collaborazione con gli organi governativi. Non potrebbe essere diversamente. La protezione civile è pur sempre inserita – nel dissestato quadro delle competenze formulato dall’art. 117 Cost. – tra le materie concorrenti; e le connessioni (gli “intrecci”, come piace chiamarli alla Corte costituzionale) tra la protezione civile e le materie “proprie” delle regioni – e in particolare delle regioni a statuto speciale e delle province autonome – sono innumerevoli. Inoltre, l’emergenza può ben scattare per avvenimenti territorialmente localizzati, come ben si sa e come, anzi, di solito avviene. Né il quadro cambia di molto se si collocano gli interventi d’emergenza nell’alveo della tutela della salute, perché anche questa è materia altamente frastagliata, in cui le zone di sovrapposizione tra centro e periferia sono innumerevoli. Ecco che allora collocare l’emergenza per il Covid-19 nella “profilassi internazionale” consente una drastica riduzione delle sovrapposizioni tra i livelli di governo e di legislazione.

In nome della profilassi internazionale tutto si concentra al centro e non possono più essere invocati i classici strumenti che vengono apprestati nelle zone di sovrapposizione tra Stato e autonomie, inclusi i vincoli di leale collaborazione. Il Covid-19 favorisce perciò lo stabilirsi di una zona di intervento esclusivo dello Stato, attraverso le regole e le procedure stabilite dalla legislazione speciale varata *ad hoc*, di cui fa parte integrante “il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale” (sent. 37/2021, punto 9.1. del *diritto*). Tuttavia, la disciplina *ad hoc* introdotta dai decreti-legge, a partire dal n. 19 del 2020, ritaglia margini di intervento delle regio-

ni: sia a livello di procedimento, sia nella normazione di attuazione. Sotto il primo profilo, i dPCM sono emanati dopo aver acquisito il parere dei Presidenti delle Regioni interessate, o, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (art. 2 del d.l. n. 19 del 2020). Sotto il secondo profilo, come spiega la Corte, uno spazio di intervento d'urgenza è riconosciuto, a certe condizioni, anche ai sindaci e alle Regioni (comma 16). Ma questi sono spazi concessi dalla legge dello Stato, non prerogative che le regioni possono rivendicare partendo da propri titoli di competenza.

4. Pandemia e autonomia: i danni prodotti da una legislazione regionale dissennata

L'emergenza sanitaria, dunque, non apre uno "stato di eccezione", ma semmai introduce un'eccezione alla disciplina generale dell'emergenza, consolidata dal "codice" della protezione civile. Benché qualcuno abbia considerato il "codice" come una disciplina "rafforzata" dell'emergenza, questa che allora apparirebbe come un'eccezione si giustifica per la peculiarità dell'emergenza sanitaria e anche per il carattere "internazionale" della pandemia – e di alcune regolazioni introdotte per farvi fronte – che rafforza l'attrazione al centro della disciplina: attrazione che però avrebbe potuto trovare numerosi altri titoli di giustificazione, non ultimo il "principio di sussidiarietà" che da solo basterebbe a giustificare l'attrazione al centro di gran parte delle funzioni amministrative coinvolte. Ma è chiaro che la prevalenza della materia "profilassi internazionale", di sicura attribuzione esclusiva allo Stato, aiuta a sgomberare il campo da qualsiasi complicazione che deriverebbe dall'impiego di titoli di competenza diversi, che in genere implicano l'attenuazione della primazia dello Stato.

Se il punto di vista dello Stato è ben chiarito, c'è da chiedersi piuttosto che immagine dei ruoli e delle competenze abbia potuto indurre la Regione Valle d'Aosta ad approvare una legge che si pone in aperta concorrenza con la legislazione statale. Per usare le parole della Corte, la legge valdostana surroga "la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal nuovo COVID-19, imponendone una autonoma e alternativa, che fa invece capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta". Debole è la difesa in giudizio della Regione: a parte la contestazione della legittimità dei dPCM, scorrettamente inquadrati come "fonti del diritto", mentre tali non sono affatto (ma in questo errore è caduta anche parte considerevole della

dottrina), essa snocciola i numerosi titoli di competenza regionale che giustificherebbero un intervento legislativo regionale, al fine “di contemperare gli interessi economici e sociali che così fanno capo alla Regione con la necessità di contrastare il COVID-19, attraverso misure che tenessero in conto le peculiari condizioni geografiche e abitative della Valle d’Aosta”. In realtà la legge regionale altro non fa che derogare al rigore della disciplina statale per mitigarne la tassatività. Anzi, la legge regionale intende sostituirsi alla legge dello Stato, come si desume dalla sua prima proposizione (“*La presente legge disciplina la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio regionale e introduce misure per la pianificazione della fase di ripresa e di rilancio dei settori maggiormente colpiti dall'epidemia*”): della disciplina statale si è persa la traccia.

In certi casi gli effetti prospettati dalla legge regionale appaiono persino paradossali e intollerabili. Si pensi per esempio al comma 2.16 della legge valdostana – una legge entrata in vigore all’inizio del mese di dicembre 2020! – che, in deroga al blocco decretato dalla normativa statale – anche in accordo con gli altri paesi dell’arco alpino – dispone che invece “*possono svolgere regolare attività gli impianti a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo, a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza di cui ai protocolli di sicurezza vigenti*”. La Valle d’Aosta apre gli impianti sciistici e attrae tutti gli appassionati che vogliono fuggire alle restrizioni vigenti altrove!

È un esempio chiarissimo di quella tendenza che da tempo domina la legislazione regionale. Anche a causa dei severi controlli statali e della poco benevola giurisprudenza costituzionale, le regioni hanno rinunciato a perseguire disegni legislativi innovativi e ambiziosi: la loro legislazione è ripiegata su interventi sostanzialmente derogatori della normativa vincolistica imposta dallo Stato. Si deroga ai presidi della tutela dell’ambiente e del buon uso del territorio; si deroga alle norme di liberalizzazione del commercio e di trasparenza dei contratti pubblici; si deroga all’applicazione di principi pro-concorrenziali laddove gli interessi economici locali si oppongono (si pensi alle proroghe delle concessioni demaniali); si deroga alle norme sulla trasparenza di assunzioni o nomine. E si deroga alle norme restrittive dettate per ragioni di protezione della salute collettiva. Dietro a questa legislazione vi sono sempre interessi privati ben rappresentati *in loco*, che evidentemente hanno un ascolto preferenziale negli ambienti politici regionali. Quando le regioni rivendicano la loro autonomia in nome di un miglior adattamento della disciplina pubblica alla realtà locale, a quale realtà si stanno riferendo? È una domanda imbarazzante, la cui portata non si limita purtroppo alle sole vicende dell’emergenza sanitaria.

Note

- 1 Luciani, Massimo (2022), *Salus*, Modena: Mucchi, 31. L'A. raccoglie in questa "piccola conferenza" riflessioni già anticipate in diversi interventi precedenti.
- 2 Un'attenta analisi delle fonti emanate per far fronte alla pandemia si trova nel fascicolo speciale dell'*Osservatorio delle fonti 2020* dedicato al tema (*Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*).

Nota bibliografica

La sovrapposizione tra "stato di eccezione" e "stato di emergenza" è già riscontrabile nello scritto, per altro ricchissimo, di Agamben, Giorgio (2003): *Stato di eccezione*, Torino: Bollati Boringhieri; ed è contestata da Luciani, Massimo (2022), *Salus*, Modena: Mucchi. La tesi che alla pandemia si sarebbe potuto far fronte ricorrendo ai poteri conferibili al Governo in stato di guerra, ex art. 78 Cost., era stata sostenuta fra gli altri da Celotto, Alfonso (2020), *Necessitas non habet legem?*, Modena: Mucchi. Un'attenta analisi delle fonti emanate per far fronte alla pandemia si trova nel fascicolo speciale dell'*Osservatorio delle fonti 2020* dedicato al tema (*Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*). In genere molto si è scritto in ogni tipo di giornale, rivista o blog criticando la legittimità del ricorso seriale alla decretazione d'urgenza e ai dPCM (critico nei confronti dei critici un po' troppo spesso superficiali è però De Siervo, Ugo (2021), *Il contenimento di Covid-19: Interpretazioni e Costituzione*, Modena: Mucchi, e molto spesso si è equivocato sulla natura giuridica dei decreti del Presidente del Consiglio, attribuendo ad essi la natura di fonti del diritto (cfr. ad es., sul piano generale, Raffiotta, Edoardo Carlo (2021), *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna: BUP), e dubitando perciò della legittimità delle limitazioni dei diritti individuali che da essi deriverebbero (cfr. ad es. Castelli, Luca (2021), *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei dPCM*, Napoli: ES; ID, *La Corte costituzionale e i dPCM pandemici*, in *Quad. cost.* 1/2022, 154 ss.). I motivi per cui invece questi decreti non sono da includersi nelle fonti del diritto sono illustrati, in via generale, da Bin, Roberto (2021), *Critica della teoria delle fonti*, Milano: Franco Angeli, 89 ss. Alle due sentenze chiave emanate dalla Corte costituzionale sulla restrizione del ruolo della Regioni nella pandemia (sent. 37/2021, più volte citata) e sulla tipologia degli atti emanati dal Governo (sent. 189/2021) sono stati dedicati numerosissimi commenti che sono facilissimamente reperibili on line.



Ilaria Riccioni

Dinamiche sociali interetniche tra capitale sociale e capitale culturale

Inter-ethnic social dynamics between social capital and cultural capital

Abstract What are the conditions for the successful development of an inclusive civil society? All European cultures, including those of the nation-states, can call themselves “minority European cultures”, thereby none can reach a majority decision by itself. Consequently, there seems to be a pressing demand for the defense of minorities, where the fundamental problem is the degree of compatibility of the values underlying the various cultures. It should be remembered, however, that territorial dimensions are not an element to underestimate when it comes to social cohesion, recognition, community, and belonging. How does the environment and society affect an individual’s ability to act in a manner consistent with the community or, instead, create innovative actions within a multicultural context? How is migration changing the geopolitical and cultural balance of western systems of politics, culture and values? And how are the same flows of migrations impacting the balance of trilingualism in South Tyrol?

1. La funzione dei territori di confine

Ringrazio innanzitutto Günther Pallaver per avermi invitata a dare il mio contributo a questo importante convegno rivolto alle questioni che più stanno a cuore a questo territorio: l'autonomia, l'organizzazione dell'identità su basi differenziate rispetto al contesto nazionale, il riconoscimento della differenziazione, le prospettive future in relazione a quanto finora si è realizzato.

I territori di confine sono sempre zone di meticciamento, zone dove si realizza l'intreccio tra culture e, dunque, l'incontro tra differenze. Differenze linguistiche, differenze culturali, differenze normative. Questi territori, dunque, mostrano in maniera "pionieristica" o avanzata i problemi, o le risorse che si liberano nell'incontro delle diversità (Castelnuovo Frigessi, Riso 1982); questioni che la globalizzazione pone in maniera più estesa e forse capillare a tutto il pianeta oggi, e dunque, a tutte le culture. Di fatto, quella che era una realtà peculiare dei territori di confine è oggi la realtà condivisa da tutti i luoghi del pianeta in virtù di vari fattori che accelerano ovunque i flussi migratori. Le migrazioni da paesi "poveri" ai paesi maggiormente sviluppati sono state realtà in costante aumento dall'industrializzazione in poi, ma la migrazione di intere popolazioni, a cui si assiste oggi, riguarda flussi costanti e continuativi nel tempo di individui, potenziali lavoratori, spesso in fuga da zone di guerra o da aree sfruttate economicamente o anche da zone climaticamente divenute invivibili. Sono questi evidentemente parte di quei rischi ai quali il processo di modernizzazione ci ha esposto, senza però trovare risposte efficaci (Beck 1986). Quale che sia la causa di questi continui spostamenti di masse di persone e di vissuti, l'immigrazione pone un problema alle società occidentali contemporanee tecnicamente sviluppate, ma nello stesso tempo rappresenta anche una grande risorsa, perché porta energia, idee, forza lavoro a paesi oggettivamente demograficamente in ginocchio.

Ci sono molti aspetti che rendono complessa la gestione dell'immigrazione e tra le questioni principali coinvolte troviamo la necessità ineludibile di un ripensamento radicale dei territori stessi di accoglienza da un punto di vista geografico, politico e valoriale. Da un punto di vista geografico, nel caso europeo per esempio, il Mediterraneo è passato dall'incarnare il simbolo di ponte tra civiltà della Magna Grecia a quello di confine, o barriera, dunque è diventato un luogo politico allo stesso tempo di conflitto e solidarietà (Hanafi 2019, 2020); da un punto di vista politico, la politica della disinformazione sui rifugiati e immigrati incoraggia tendenze autoritarie e politiche di "Agnologia" o ignoranza indotta (Proctor 2008). Un ulteriore aspetto fondamentale chiama in causa gli aspetti valoriali nella loro specificità reli-

giosa, la più radicata forma di appartenenza ai valori che, con la massiccia presenza di rifugiati e migranti, trasforma il contesto religioso e valoriale delle società d'accoglienza e ne modifica la capacità di integrazione, favorendo, spesso, l'insorgenza di politiche identitarie. In questo senso, le politiche identitarie mostrano il lato oscuro del pluralismo culturale e religioso (Berger 2014). Un ulteriore aspetto è il fattore della crescente disegualianza che si realizza nella distribuzione della ricchezza, nelle forme di accesso alle risorse e in tutte le declinazioni che l'emergenza pandemica degli ultimi anni ha contribuito a rendere visibili e ad accelerare drammaticamente.

In questo panorama complesso la funzione dei territori di confine può rivelarsi prezioso ed esemplare: tutti quei contesti di integrazione virtuosa da tempo attivi sul fronte delle pratiche di inclusione e convivenza possono contribuire a dare risposte alle divisioni che affliggono il nostro tempo; ma va anche aggiunto che sono purtroppo poche le realtà che effettivamente hanno sviluppato un modello inclusivo consolidato che non sviluppi nevrosi collettive o sofferenze radicate, più o meno silenziose o apertamente conflittuali. Si sa che le pratiche spesso raccontano storie diverse da quelle presentate nelle narrazioni istituzionali.

Dalle osservazioni empiriche e anche dalle narrazioni di confine sappiamo che quando più culture coesistono in uno stesso spazio il problema di fondo è il grado di compatibilità dei valori sottostanti le diverse culture e la capacità reciproca tra i soggetti di creare esperienza condivisa. Inoltre, la narrazione dell'altro, la storia interiorizzata, che ne anticipa l'esperienza, è spesso una sorta di muro invisibile, una lente offuscata che non permette di vedere l'altro come individuo, ma solo come una rappresentazione simbolica elaborata in virtù di racconti vissuti da altri, in altre epoche e in presenza di altre condizioni, o anche in virtù di narrazioni collettive istituzionalizzate. In altre parole, l'altro, non sviluppa in noi la curiosità della diversità, bensì più spesso il rifiuto o la diffidenza a priori perché la stessa capacità di riconoscerlo è compromessa dalla narrazione collettiva dominante. Si tratta di una dinamica sociale complessa e da approfondire in quanto spesso viene vissuta in termini individuali, mentre di fatto affonda le sue radici nella costruzione collettiva dell'altro trasmessa attraverso la cultura, in maniera spesso inconsapevole, e che solo gli strumenti dell'osservazione delle dinamiche sociali, dei fattori in gioco in un processo di interrelazione tra soggetto, cultura ed istituzioni, può sondare nella sua interezza.

In questo senso, Axel Honneth propone di contrapporre al concetto economico di distribuzione della ricchezza, il concetto sociale di riconoscimento: sviluppando l'idea che una società si realizza non solo nella dinamica economica, ma, soprattutto, nella dinamica sociale che viene attivata tra gli attori sociali, la capacità di

riconoscimento dell'altro, la sua realtà come soggetto di diritto ma anche di solidarietà. Secondo l'uso che Honneth fa di questo concetto, il riconoscimento può essere concepito sia come l'esigenza di rispetto per tutti i membri di una stessa comunità, sia come il bisogno ineludibile di comprendere la specificità dell'altro o anche la necessità di legittimazione delle minoranze culturali nel senso di una *Politica del riconoscimento* (Honneth 2019, 15). A cosa si deve rinunciare di sé per riconoscere l'altro e cosa implica questo processo? A cosa deve rinunciare necessariamente una società o una comunità, per riconoscere l'altro? Il riconoscimento implica un passaggio di crescita sia politico che sociale di una comunità.

Ed è questa la direzione nella quale si sviluppa il presente contributo al “Cinquantesimo del Secondo Statuto di Autonomia e il futuro”, che si avvale di spunti e riflessioni nati dalla ricerca sul campo da me condotta negli ultimi 15 anni in Alto Adige, ricerche mirate alla comprensione delle dinamiche interne di questo territorio multi-lingue, multi culturale, ma paradossalmente affatto plurale, per provare a scorgere la cifra peculiare del territorio e le sue effettive ricadute sul benessere collettivo e sulle dinamiche di coesione. Quale tipo di convivenza si è assestata negli anni?

In questo senso, ci sono diversi elementi che vanno analizzati: il primo è il concetto di conoscenza e riconoscimento, appunto, e di come questi si manifestino sul territorio in forme collettive di comportamento. Di fatto, si riconosce ciò che già si conosce, dunque per riconoscere la diversità il primo passo è quello di mettere in discussione la struttura delle conoscenze di cui si dispone. E questo non può essere fatto senza interrogarsi sulla struttura valoriale e sul grado di apertura e accoglienza che ogni cultura concepisce. Un secondo aspetto implica che, per riconoscere l'altro, si debba partire da una posizione di uguaglianza, non si può riconoscere l'altro da una posizione di subalternità o superiorità. Terzo ed ultimo fattore, si può solo riconoscere ciò che già si conosce, come già detto, dunque: ciò che non si conosce non si può riconoscere se non si è fatto prima uno “sforzo” di ampliamento della conoscenza per riconoscerne le qualità specifiche. Passare dalla conoscenza visiva, estetica, alla conoscenza intima, delle qualità, delle dinamiche interne, della relazione.

Le relazioni rendono possibile le società e le dinamiche che si cristallizzano come forme reiterate di relazione, diventano consuetudini specifiche di un contesto e sono esattamente quelle che vanno osservate per comprendere la società.

In questo senso, nella prospettiva simmeliana, la società è esattamente la forma delle dinamiche, o la forma delle interazioni, che si vengono a cristallizzare in una data epoca, cultura e spazio sociale. Queste forme di relazione sono delle entità oggettive con una loro autonomia rispetto agli individui. All'interno di queste forme

sociali non troviamo solo le relazioni in senso classico, ma anche la tipizzazione di relazioni con fenomeni sociali specifici e a diversi livelli, come il povero, lo straniero, l'emarginato. Per Simmel (1998) la generalizzazione di questi tipi è di fatto una forma sociale che rappresenta la tipica relazione a quel fenomeno che quella data società ha messo in atto. Quel tipo di struttura di riconoscimento a cui l'individuo viene socializzato sia nella famiglia che dalle istituzioni, che dai rapporti tra pari. Quindi, il riconoscimento è in ultima istanza, una forma di relazione all'altro che è parte della consuetudine collettiva, ovvero di quel capitale sociale che caratterizza le relazioni di una comunità.

Applicando questa riflessione teorica simmeliana al caso dell'autonomia altoatesina comprendiamo che le forme di relazione sono forme cristallizzate nel tempo ed elaborate in virtù di condizioni sociali specifiche. Tali forme cristallizzate sono forme necessarie per il raggiungimento della coesione sociale frutto delle abitudini collettive, ma al tempo stesso queste forme cristallizzate sono parte di una dinamica sociale che viene sfidata e potenzialmente modificata nel tempo da elementi nuovi. Queste potenziali sfide e modifiche alle cristallizzazioni culturali rappresentano la linfa vitale della vita collettiva e la sua stessa vitalità. Questa vitalità, dunque, è alimentata dai gruppi che Simmel definisce minoritari, i gruppi esterni alle maggioranze, e che rappresentano il potenziale innovativo e trasformativo per attivare quell'incrocio tra culture che è la cifra del nostro tempo attuale. Solo nello scambio, che diviene sinergia, fra culture differenti si può assistere ad un processo di trasformazione sociale su nuove basi, non più identitarie, che ravvivano conflitti irrisolti e irrisolvibili, ma sulle basi di una comunanza umana, che riconosce nell'altro la propria condizione e non la rappresentazione di un problema. Solo questa è la via del futuro e già i processi di globalizzazione dell'urgenza pandemica lo hanno mostrato in maniera potente.

Dalla sociologia classica ancora ci viene in soccorso un secondo concetto chiave: la *società civile*, ovvero quella rete di relazioni che esiste tra gli individui grazie alla prossimità, al vivere in comune, sullo stesso territorio e orientati dalle stesse dimensioni normative. L'uomo è per natura membro di una società – scrive Ferguson (1767, 16-18) – e all'interno di questa società tende a unirsi in gruppi; in questi gruppi i membri sono tra loro interdipendenti in virtù di una forma di solidarietà e organizzazione. Affinché il gruppo coesista, dunque, ci deve essere un bene superiore all'interesse personale che, secondo Ferguson, non è solo razionalmente calcolato sulla base di convenienze personali, infatti, aggiunge, gli individui “sono comunemente più attaccati dove queste convenienze sono meno frequenti” (Ferguson 1767, 16-18).

Secondo Ferguson, quindi il gruppo è il luogo di formazione dell'individuo all'interno del quale egli sviluppa il senso della solidarietà, il senso di appartenenza e regola il comportamento in modo da entrare in rapporto con gli altri non solo in senso utilitaristico. In questo senso l'individuo sviluppa dei modelli di comportamento condizionati dal contesto culturale che appartengono al gruppo di riferimento. "Dall'affermazione dell'appartenenza dell'individuo alla comunità consegue che il bene pubblico è il principale oggetto degli individui, e insieme la felicità degli individui è il fine maggiore della società civile" (Ferguson 1767, 16-18). La società civile si presenta, allora, come un gruppo eterogeneo al suo interno, sia per dinamiche che per aspettative, e consiste nell'insieme di quella "fitta rete di rapporti, di amicizia e di interesse, molto sensibili alle condizioni locali specifiche" (Ferguson 1767, 16-18) che si differenzia sia da quella politica che da quella religiosa.

Nel passo *Socialità e corruzione* tratto dal *Saggio sulla storia della società civile*, Ferguson scrive: "la felicità dell'individuo consiste nel fare una giusta scelta del suo comportamento; (...) questa scelta lo porterà a smarrire nella società il senso di interesse personale e, nella considerazione di ciò che è dovuto al tutto, a reprimere quelle ansietà che si riferiscono a lui come parte" (Ferguson 1767, 16-18).

Il concetto contemporaneo di *società civile* implica quindi una costituzione di rapporti, di rete sociale, che si pone come alternativa in dialogo con il potere istituzionale, condividendone il rispetto delle leggi, rivendicando i diritti che scaturiscono dalla cittadinanza, riconoscendo quelli che sono gli interessi della collettività, le esigenze soggettive e intersoggettive di una comunità per la crescita dei suoi membri, in altre parole per la cittadinanza attiva ma anche per sviluppare quel senso di appartenenza che emerge solo dalle pratiche e mai dalle norme esplicite. Non è però esente da conflitti che rappresentano invece il potenziale formativo nello sviluppo delle doti degli individui e nella formazione di quegli istituti che costituiscono la società civile. La finalità è il bene collettivo come conseguenza di una comunanza, per quanto parziale, di idee e obiettivi. Se trasferiamo queste riflessioni sulla realtà altoatesina vediamo che, sebbene il territorio abbia una forte struttura comunitaria, piuttosto che societaria, stenta a trovare una comunanza in quanto non si riconosce in un'appartenenza comune e condivisa, bensì in una serie di appartenenze plurali spesso tra loro in opposizione. E anche la capacità di concepire come bene comune il benessere collettivo è inibita dalla separazione in due, anzi tre, società quasi distinte: quella italiana, quella tedesca, quella ladina. Ciò che manca a questa comunità è la capacità di riconoscere la chiara interdipendenza che gli attori del territorio hanno tra loro proprio in virtù della differenziazione. Interdipendenza che, se riconosciuta, contribuirebbe al benessere collettivo. Nella città di Bolzano, ad esempio,

la ricerca ha evidenziato che il concetto di appartenenza è immancabilmente proporzionale all'esito delle dinamiche oppostive presenti nel territorio, incidendo in maniera determinante anche sulle potenzialità di aggregazione del vissuto (cfr. Riccioni 2012). Il radicamento o il senso di appartenenza inteso come identità locale presente nelle zone meno urbanizzate della Provincia è spesso assente nella città capoluogo proprio perché maggiormente mista di provenienze. Per altri versi, la condivisione, la convivenza non arriva a trasformarsi in appartenenza mista in quanto non c'è condivisione della storia, di vissuto, e la percezione della realtà cambia a seconda dei gruppi di frequentazione. Non si concepisce l'appartenenza alla società altoatesina nel suo complesso, ma solo una appartenenza etnica, dunque frammentata.

2. Convivenza o compresenza tra culture?

La cultura per essere florida, ha bisogno di essere in contatto profondo con le esigenze che la generano: essa emerge come risposta ad una profonda esigenza umana di auto-espressione e di identificazione legata ad una data epoca, una certa sensibilità e ad un luogo. Le diverse culture, quando vengono a contatto hanno due possibilità: o sviluppano una capacità di inter-comunicare, di interagire nelle e nonostante le differenze, partendo dal presupposto che ogni cultura risponde all'organizzazione di bisogni profondi di una popolazione e dunque è il portato di una strategia insieme di vissuto e di sopravvivenza; oppure, la seconda possibilità, è quella di uno scontro tra culture. Quando le culture non trovano strategie di interazione, in virtù di valori costitutivi radicalmente differenti o addirittura oppostivi, allora si verifica una impossibilità comunicativa che si trasforma in conflitto, più o meno manifesto.

Secondo gli studi di Michel Wieviorka sulla convivenza tra culture, nel contesto sociale globalizzato “le culture si compenetrano sempre più, senza dissolversi, e al tempo stesso le identità mutano, si mescolano, si fondono in base a molteplici processi al crocevia del locale e del planetario” (Wieviorka 2008, 15).

Quindi, la realtà della convivenza in un'epoca globalizzata determina, secondo Wieviorka, una necessaria strategia di adattamento tra le culture che divengono più permeabili in virtù delle diverse esigenze primarie di sopravvivenza e sussistenza a cui sono sottoposte: “è globale tutto ciò che risulta dall'intreccio, e non già dalla separazione, tra il dentro e il fuori, tra le logiche interne e le logiche esterne al contesto dello stato-nazione”. Un'altra prospettiva da tenere in considerazione è quella di Edward Said (1998) rispetto alla costruzione narrativa delle e tra le culture. Come

esse siano definite dal rapporto che intercorre tra i paesi e le culture in questione e come le narrative contribuiscano a dare forma al pensare collettivo dell'alterità. Per Edward Said uno dei più ingombranti ostacoli alla possibilità di un'interazione paritaria tra culture risiede sostanzialmente nella visione eurocentrica della cultura e della civiltà occidentale.

La prospettiva di una costruzione di società multiculturali non può essere esente da una visione normativa, e secondo Jürgen Habermas una delle questioni principali che pre-esiste alla possibilità di convivenza pacifica tra culture risiede nella capacità di riconoscimento delle differenze nello stato di diritto. Ci sono forme culturali radicali che si pongono necessariamente contro ogni stato di diritto e la condizione di convivenza con queste culture diviene, più che una questione di rispetto delle diversità, un problema di protezione delle culture stesse che accolgono (Habermas/Taylor 2008). Quindi diventa un problema, più che di conflitto, di difesa delle culture e delle diversità culturali che sono anche manifestazione di un sistema normativo.

Come creare dialogo e interazione tra culture tra loro afferenti a strutture giuridiche liberali o fondamentaliste? Come si può creare tolleranza tra e verso interpretazioni del mondo che "attribuiscono esclusività ad una forma di vita privilegiata?" Questa interazione è allora controllata dall'uso che si fa del "riconoscimento" verso la cultura altra, anche in base allo stato di diritto di orientamento liberale del quale si è partecipi (Habermas/Taylor 2008). Quando più culture coesistono in uno stesso spazio pongono un problema di fondo ineludibile: qual è il grado di compatibilità dei valori sottostanti le diverse culture? Quanto questi stessi valori sono sensibili ai cambiamenti storici e al cambiamento delle necessità di adattamento dei territori o delle popolazioni? Quanta parte di questo portato valoriale viene trasformato dalle fasce di popolazione giovanili, e in quale direzione?

Un ultimo approccio alla diversità culturale è quello offerto dalle teorie di Ferrarotti che intravede una possibilità di coesistenza nella costruzione di co-tradizioni culturali tra culture diverse attraverso il dialogo (Ferrarotti 2019, 2003):

"la convivenza delle culture non è una opzione. È una necessità storica. Nella situazione odierna di uno sviluppo storico non più diacronico, bensì sincronico, la convivenza delle culture si lega al dilemma, crudele nella sua semplicità: dialogare o perire. In questo senso, non è un idillio. È in essenza problematica. (...) Il progresso è un processo incerto. Non è una fatalità cronologica. È esposto a regressioni paurose, allo scacco e al fallimento, verso la metà del secolo XX°, nel cuore di quella che si riteneva la sede della civiltà umana nella sua più alta e nobile espressione, si insedia il potere delirante di una barbarie inaudita, razionalmente organizzata come efficiente burocrazia e industria del delitto. Una lezione tremenda. Vivere significa

ormai convivere. Interdipendiamo. Non è più possibile vincere. Si può solo convincere. Non si può più dominare. È inevitabile dialogare. Ma il dialogo [...] è letteralmente, un ‘trapassarsi’, un corpo a corpo, a volte un duro, anche sgradevole, confronto” (Ferrarotti in Riccioni 2009, 123-124).

Un ulteriore aspetto da indagare nel processo di costruzione di una convivenza tra culture è quell’intrecciarsi tra capitale culturale e capitale sociale che sono ad un tempo interdipendenti e distintivi. I concetti di capitale sociale e di capitale culturale nell’accezione di Pierre Bourdieu rappresentano quell’accumulazione di capitale che di fatto compone la ricchezza non economica di una società e che ne costituisce un altro fattore di differenziazione tra gli individui su basi collettive. Sia il capitale culturale che il capitale sociale vanno a creare e consolidare le differenziazioni nella stratificazione sociale (Bourdieu 1996). Se applichiamo questo concetto alla Provincia autonoma di Bolzano, possiamo rilevare come la differenza culturale e ancora più linguistica sia di fatto una forma di stratificazione sociale che sostituisce la classe e che costituisce la base di discriminazioni tra differenziazione di opportunità o accesso sociale ed economico. Ma mentre nella teoria di Bourdieu la differenziazione culturale si trasforma nella distinzione del gusto e quindi in una riconoscibilità delle differenze di classe a partire dai gusti culturali, e viceversa, in questo caso è l’appartenenza stessa ad una cultura che diviene ostacolo ad alcune opportunità di merito nell’ambito della società, di cui la società stessa andrebbe a beneficiare. La stratificazione sociale sembra definirsi su basi sostanzialmente linguistiche, in quanto è tramite la conoscenza delle diverse lingue che si accede a posizioni più o meno riconosciute all’interno della società, ma la questione è ben più profonda. Una stratificazione sociale di classe, non più marxianamente collegata alla posizione all’interno del ciclo di produzione, che genera divario sociale tra classe dirigente e classe operaia, ma una stratificazione sociale a partire da segni di appartenenza quali la lingua, la terra, o peggio ancora, su base etnica, di cui il dialetto sudtirolese è segno distintivo di riconoscimento, crea una barriera insanabile tra opportunità e di conseguenza influisce sui rapporti tra cittadini generando potenzialmente forme di risentimento, di rinuncia, o di cinico distacco che non possono oggettivamente essere trasformati in appartenenza o finanche adattamento positivo perché il patto sociale nasce *ab origine* viziato. La legalizzazione della discriminazione: un cittadino *pleno jure* e un cittadino con diritti dimidiati.

Va da sé che questo tipo di perpetrato della differenziazione sociale su basi ineguali incide necessariamente in maniera complessa e obliqua sulla coesione sociale, in quanto crea differenze su basi quasi naturali e non su potenzialità acquisite. Abituata ad una cittadinanza a diritti civili alternati. Una sorta di realtà sociale

moderna che applica criteri di appartenenza pre-moderni e tipici delle società dell'eterno ieri.

La coesione sociale è di fatto un concetto cruciale nell'ambito di un discorso sul dialogo tra culture, ma è anche un termine altamente abusato e usato spesso a sproposito, soprattutto nelle società contemporanee che hanno criteri di coesione plurali e mutevoli.

Secondo Émile Durkheim (1970), la socializzazione dell'individuo alla vita cittadina avviene secondo delle dinamiche sociali riconoscibili solo quando si è in presenza di una convivenza effettiva, che possa vantare un numero di popolazione tale da giustificare una stratificazione sociale, un certo grado di diversità e scambio sociale. Al di là di queste coordinate, il tessuto sociale non raggiunge una forma e dà luogo piuttosto ad un certo grado di anomia, emarginazione sociale e solitudine, percepite in maniera esasperata. Nelle stesse metropoli, che vantano invece un centro, o vari centri, una densità di popolazione che permette lo sviluppo di luoghi di aggregazione di varia natura, si può assistere ad una dimensione vitale e ad un tessuto sociale, che, sebbene possa creare conflitti e diversità, può però dare maggiori motivazioni e senso di appartenenza che non una comunità troppo esigua o che, a causa delle dimensioni ridotte, non lascia spazio alla diversità sociale, elemento base per la costruzione di un tessuto sociale di appartenenza e al senso di coesione di una comunità.

Dunque è fondamentale capire come cambia il concetto di coesione sociale in un ambito multiculturale, come incidono le istituzioni e la differenziazione sociale nel processo di costruzione di questa coesione e quanto la separazione tra culture non sia, alla lunga e oltre il dovuto, un fattore negativo di perdita dell'intero territorio in termini di fallimento delle dinamiche interne di coesione e riconoscimento, che sfociano in mancanza di collaborazione, in istituzioni schizofreniche, in forme di incapacità di vedersi parte di un mondo più ampio e dunque coinvolti nelle stesse dinamiche collettive e di mutamento. Inoltre, il processo di globalizzazione trasforma il concetto di coesione sociale nel concetto di networking o comunque collegamento reticolare, forma di connessione che va a scombinare il piano della modernità circa i processi di costituzione della realtà collettiva. Ma va a scombinare anche i piani di separazione tra culture.

Gli approcci recenti della sociologia come dell'antropologia culturale si confrontano oggi con un nuovo mutamento che investe le società contemporanee: dal concetto di modernità che implicava una stabilità collettiva sostanziale, alla tarda modernità così come viene teorizzata da Giddens, o post-modernità, con Bauman, Castells, Harvey, Beck e altri, che definisce uno scenario sociale completamente

mutato e descrive gli effetti dell'interdipendenza globale e del consumismo sulla vita e i sistemi sociali. Le suggestioni di Foucault (1966) contribuiscono allo sviluppo di una lettura critica strutturale a partire dal concetto di *episteme*. In Foucault si intravede un ulteriore significato di conoscenza, che rivela un vincolo fondamentale con il potere normativo. Attraverso l'ordinamento gerarchico della conoscenza si definisce anche il controllo sociale, stabilendo così ciò che può essere incluso da ciò che deve essere escluso a partire dalle regole del gioco stabilite dall'*episteme* dominante.

La cultura è un codice di ordinamento dell'esperienza umana sotto un triplice rapporto: linguistico, percettivo, pratico. Il mutamento di questo ordine, nel senso anche di mutamento sociale, per Foucault, è collegato alla lingua e al suo *episteme*.

Guardando all'unificazione europea, un processo di integrazione culturale di tale portata è certamente un vantaggio dal punto di vista della strutturazione di un sistema di stati interdipendenti, che lo rende più coeso rispetto ad entità simili concorrenti, con un'organizzazione più efficiente e razionalizzata rispetto a problematiche condivise (come quelle ambientali, ad esempio). Ma se costituisse una perdita di diversità, ciò renderebbe l'entità più debole in caso di perturbazioni contestuali importanti, da qualunque parte esse arrivino.

Nel modello sistemico, il mutamento sociale è inteso come il cambiamento che si verifica all'interno del sistema sociale o che investe quest'ultimo nella sua globalità implicando la temporalità, la durata nel tempo di questi mutamenti.

Nel modello alternativo rispetto a quello sistemico, la società non è più vista come un sistema rigido, piuttosto come un campo di relazioni 'fluidi'. La realtà sociale è una realtà interindividuale, ovvero il legame tra individui: una rete di vincoli, legami, scambi, rapporti di dipendenza, di utilità e necessità, nonché di fedeltà. Una rete, appunto.

In altri termini, si tratta di uno specifico tessuto o struttura sociale che unisce gli individui. Questo campo interindividuale è costantemente in movimento: si espande e si contrae (ad esempio quando gli individui si uniscono o si separano), si rafforza e si indebolisce (quando cambia la qualità dei rapporti e si passa ad esempio dalla semplice conoscenza all'amicizia, dall'amore all'odio), si amalgama e si disintegra (ad esempio all'apparire o al dissolversi di una leadership), si mescola o si separa da altri segmenti del campo (ad esempio quando compaiono coalizioni o federazioni, o si verificano secessioni).

Nella società contemporanea le entità rigide sono sostanzialmente illusorie: esistono ad esempio costanti processi di aggruppamento e ri-aggruppamento, piuttosto che strutture stabili denominate gruppi; processi di organizzazione e riorganizzazione piuttosto che organizzazioni stabili; processi di 'strutturazione' (Giddens 1994)

piuttosto che strutture; processi di formazione piuttosto che forme; ‘figurazioni’ fluttuanti (v. Elias 1939) piuttosto che schemi rigidi.

Il mutamento sociale è la differenza tra eventi distinti sul piano temporale che si verificano all’interno di uno stesso campo socioculturale. E ancora, ancor più nella dinamica globale contemporanea che include anche le forme della cultura, nessuna cultura può presumere di auto-alimentarsi senza essere condannata all’aridità e alla sterilità.

Nel caso specifico di una cultura plurale, sebbene frutto di una spartizione storico-politica, ci si chiede se la regolamentazione normativa delle dinamiche etniche possa rappresentare un criterio ancora sostenibile di differenziazione in un “modello di convivenza” all’interno di una società globalizzata. Lo stato di diritto a quale variabile di appartenenza viene vincolato? In una società globalizzata caratterizzata da flussi migratori, chi può dirsi padrone di un territorio senza creare divisioni e focolai di ribellione: i diritti umani sono vincolati all’appartenenza ad un territorio o sono frutto di un riconoscimento di una condizione comune, che in una società globalizzata trova completa realizzazione?

Dalle ricerche sul campo emerge che la differenziazione e la difesa a tutti i costi di una separazione tra le lingue ingenera forme di disagio che incidono sugli individui a più livelli e in maniera diversa secondo i gruppi di appartenenza linguistica. Dunque sulla comunità nel suo complesso, ostacolando forme di coesione e creando di fatto una parete invisibile tra i vissuti delle diverse parti.

Se la cultura, invece di attuare una logica di “ibridazione”, predilige quella della “conservazione”, i potenziali risultati possono essere:

- a) problemi di inclusione innanzitutto in termini di relazioni sul territorio;
- b) allontanamento delle giovani generazioni;
- c) alimentazione di un sostanziale disinteresse per il piano culturale frammentato e inappetenza sociale in termini di partecipazione;
- d) spiccata resistenza al cambiamento, immobilismo sociale e ostilità per l’innovazione sociale.
- e) Frizioni tra gli appartenenti a gruppi linguistici diversi possono essere il frutto della conseguente “costruzione” dell’identità come minoritaria e dunque che rivendica una protezione rispetto ad una cultura dominante.

Dalle ricerche condotte su territori di confine normati come l’Alto Adige sono emerse diversità pregiudiziali, dunque non realmente frutto di esperienze relazionali effettive ma frutto di socializzazione tramandata. Nel vissuto, l’esperienza dell’altro assume spesso una connotazione di astrazione in virtù della narrazione tramandata e l’altro è assimilato al gruppo di appartenenza, dunque anche alle realtà

pregiudiziali di riferimento. La lingua diviene “confine” di separazione tra i gruppi: il dialetto la lingua di appartenenza e barriera invisibile per l’esclusione dell’altro.

3. Il gioco alternato delle minoranze

Nelle ricerche sviluppate sul territorio nell’ultimo decennio, quale che fosse il focus della ricerca, emerge chiaramente che il concetto di minoranza è trasversale a tutte, per questioni territoriali specifiche e assume dei contorni complessi. Si pone in stretta relazione con il concetto di società civile, che può preesistere alle istituzioni, e s’intreccia con il concetto di cultura/e, inoltre, varia a seconda che sia in relazione con una comunità o con una società.

Nel territorio altoatesino quando si parla di minoranza si intendono le minoranze sudtirolesi e ladine, ma in realtà, come già evidenziato in saggi precedenti, la minoranza in Alto Adige non è, di fatto, sempre assimilabile alla lingua parlata. Ciò che crea la discriminante tra minoranze è piuttosto la cultura. Non si è creata sul territorio una cultura mista e la divisione tra culture è ad oggi ancora una realtà quotidianamente vissuta (Riccioni 2022, 2016, 2012, 2009, 2008); di fatto la distinzione riguarda soprattutto la differenza tra etnie, prima ancora che tra culture. In questo senso si determina una discreta difficoltà a sviluppare una coscienza critica, posizioni di reale apertura all’altro, qualsiasi sia il suo ruolo o appartenenza, e un terzo aspetto, ma non di minore importanza, la dimensione provinciale del fenomeno tende a esasperare qualsiasi posizione, sia intellettuale che artistica o culturale. In altre parole il territorio non è abbastanza grande per creare quel distacco necessario dalle posizioni diverse, siano esse culturali, politiche, sociali o storiche e, dunque, crea una fatale miscela tra provincialismo, tradizionalismo e paura della diversità. Ciò può operare da fattore frenante per lo sviluppo della libertà di opinione, della possibilità di collaborazione su tematiche storiche di rilievo, o su aspetti sociologici critici, scarsamente accettati e riconosciuti come inciampo allo sviluppo.

La questione fondamentale del territorio sembra risiedere, dunque, nella sua estrema rivendicazione dell’autonomia, che diviene facilmente perdita di contatto con il passato, quello più recente, dimenticando la complessità dei processi di autonomizzazione e le tante interdipendenze che ha avuto storicamente e che continua ad avere, non permettendo l’operare di una reale coscienza critica, ed enfatizzando, spesso in maniera ideologica, i legami con un passato traumatico senza contestualizzarlo ad una parte di secolo che è storicamente traumatica per la popolazione europea e mondiale *tout court*. D’altronde, la costruzione sociale della realtà

altoatesina come caso non paragonabile, unico, dunque in qualche modo realtà a sé, è di fatto un'autocondanna a non poter avere riferimenti reali, tende a confinare le dinamiche di questo territorio in una rappresentazione di sé che la congela nel tempo, nonostante da un punto di vista economico sia aperta a realtà molto più avanzate che in altri contesti nazionali.

Lasciando, così, la società civile in uno sterile discorso senza futuro di appartenenze separate che, vediamo proprio in questi giorni, genera solo manie di grandezza e tanta sofferenza. Un luogo che non accetta il riconoscimento dell'altro, presentandosi come luogo *altro* ma, nel bel mezzo di società, quella italiana e quella europea, da cui evidentemente interdipende pur nella loro imperfezione, di cui anch'esso infine è parte.

4. Considerazioni conclusive

L'immigrazione riorganizza inizialmente i processi di identità e dei confini come discorso politico e sociale. Facilita lo sviluppo di identità fluttuanti e la riconfigurazione del concetto di alterità, nelle società contemporanee, è sempre più diffusa la condizione di convivenza tra le culture, essendo questa la forma culturale cui il processo di globalizzazione dà spazio. Anche i processi identitari basati su polarità oppostive come nella situazione altoatesina, dove la differenziazione è strutturata in un sistema normato di differenziazioni etniche, subiscono con la logica della globalizzazione una necessaria spinta alla trasformazione. Proprio in virtù delle riconfigurazioni delle geografie interne e degli intrecci culturali globali in mutamento i concetti di assimilazione e integrazione emergono come strategie politiche o culturali affinché queste differenze possano convivere, ma al tempo stesso devono poter attivare forme di acculturazione ed apertura alla diversità tali da non cristallizzare le posizioni in opposizioni culturali.

Lo stesso concetto di integrazione non vuol dire assimilazione forzata, bensì un processo di riconoscimento dell'interdipendenza. Ciononostante, la differenza tra le culture è la cifra dell'unione democratica, basti guardare alla comunità europea, e non va dimenticato che proprio nella sua diversità, di lingue e culture, risiede sia la sua complessità che la sua forza, nella capacità di convivenza nella diversità. Un aspetto determinante, spesso tralasciato, è che nella costruzione delle relazioni e delle comunità, l'elemento della diversità è solo un elemento che va sempre accompagnato a quello della comunanza. Ovvero, se in un gruppo metteremo in risalto solo la diversità, sarà difficile trovare punti di accordo, l'accordo e la comunicazione

avvengono solo se troviamo aspetti comuni, che ci facciano esperire l'altro come parte di noi. Dunque, pur nel riconoscimento della diversità, il processo non ha da essere polarizzante, piuttosto ha da orientare l'obiettivo finale delle relazioni e regolamentazioni della comunità verso una valorizzazione delle comunanze piuttosto che delle differenze. Se il processo di convivenza altoatesina ha sino ad ora ribadito, anche in termini normativi, il rispetto della diversità per garantire una forma di convivenza su basi egualitarie, queste stesse basi si corrompono se non si aggiunge anche una *pars costruens* necessaria ad ogni costruzione di pace: l'idea di interdipendenza. Cambiando la prospettiva verso un concetto di interdipendenza con l'altro, si apre alla potenzialità positiva di scambio, di confronto, che conserva il rispetto della diversità trasformandolo in una convivenza reale e potenziata dalla diversità.

Riferimenti bibliografici

- Beck, Ulrich (1986), *La società del rischio*, Roma: Carocci
- Berger, Peter (2014), *The Many Altars of Modernity: Toward a Paradigm for Religion in a Pluralist Age*, Digital ed., Boston: de Gruyter
- Bourdieu, Pierre (1996), *La distinction: Critique sociale du jugement*, Paris: Les Éditions de Minuit
- Castelnuovo Frigessi, Delia/Risso, Michele (1982), *A mezza parete. Emigrazione, nostalgia, malattia mentale*, Torino: Einaudi
- Durkheim, Émile (1970), *La scienza sociale e l'azione*, Milano: il Saggiatore
- Elias, Norbert (1939-1988), *Il processo di civilizzazione*, Bologna: il Mulino
- Ferguson, A. (1767). *Essay on the history of civil society*, online library of liberty, Liberty Fund, [http://scholar.google.com/scholar_lookup?title=Essay %20on %20the %20history %20of %20civil %20society %2C %20online %20library %20of %20liberty&author=A. %20Ferguson&publication_year=1767](http://scholar.google.com/scholar_lookup?title=Essay%20on%20the%20history%20of%20civil%20society%2C%20online%20library%20of%20liberty&author=A.%20Ferguson&publication_year=1767)
- Ferrarotti, Franco (2019), *La convivenza indispensabile*, Bologna: EDB
- Ferrarotti, Franco (2003), *La convivenza delle culture. Un'alternativa alla logica degli opposti fondamentalismi*, Bari: Dedalo
- Foucault, Michel (1966-2008), *Les Mots et les Choses. Une archéologie des sciences humaines*, Paris: Gallimard
- Giddens, Anthony (1994), *Le conseguenze della modernità*, Bologna: il Mulino
- Habermas, Jürgen/Taylor, Charles (2008), *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano: Feltrinelli

- Hanafi, Sari (2020), Global sociology revisited: Toward new directions, *Current Sociology* 68(1): 3–21
- Hanafi, Sari (2019), Migration and refugees in the age of pluralism: some reflections on the case of the Mediterranean, Plenary speech, ESA Manchester
- Honneth, Axel (2018), *Anerkennung: Eine europäische Ideengeschichte*, Berlin: Suhrkamp Verlag, (tr. It. 2019, *Riconoscimento. Storia di un'idea europea*, Milano: Feltrinelli)
- Proctor, Robert N. (2008), Angotology: A Missing Term to Describe the Cultural Production of Ignorance (and Its Study), in: Proctor, Robert N./Schiebinger, Londa (a cura di), *Agnotology: The Making and Unmaking of Ignorance*, and, Stanford: Stanford University Press, 1–33
- Riccioni, Ilaria (2022), The Manifold Issues of Multicultural Contexts Between Problems and Resources, in: Baikady, Rajendra, et al. (a cura di), *The Palgrave Handbook of Global Social Problems*, Cham: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-68127-2_58-1
- Riccioni, Ilaria (2016), Culture e convivenza. Ricerche sul campo in contesti plurilingue, in: *Visioni LatinoAmericane*, 14, 69-85
- Riccioni, Ilaria (2012), *Bolzano, città di frontiera. Bilinguismo, appartenenza, cittadinanza*, Roma: Carocci
- Riccioni, Ilaria (2009), *Multiculturalismi a confronto Chiapas, Catalogna, Amazzonia peruviana, Alto Adige-Südtirol. La funzione delle minoranze nel mondo globalizzato*, Bolzano-Bozen: University Press
- Riccioni, Ilaria (2008), Il multiculturalismo come forma del sociale, in Riccioni Ilaria (a cura di), “Comunicazione, cultura, territorio. Contributi della sociologia contemporanea”, Milano: Mimesis
- Said, Edward (1998), *Cultura e imperialismo. Letteratura e consenso nel progetto coloniale dell'Occidente*, Roma: Gamberetti
- Simmel, Georg (1998), *La differenziazione sociale*, Bari-Roma: Laterza
- Wieviorka, Michel (2008), *L'inquietudine delle differenze*, Milano: Bruno Mondadori

Die Außensicht der Autonomie

La visione esterna dell'autonomia

Roberto Toniatti

Alla ricerca della Regione perduta: il Trentino e la Regione

À la recherche de la Région perdue: Trentino and the Region.

Abstract The Degasperi-Gruber Agreement (1946) still plays a crucial role as the main source of inspiration for the settlement of the “South Tyrol problem”, which concerns the German speaking minority forced to live within Italian territory since the collapse of the Habsburg Empire (1918). The Agreement, while providing for a high level of protection for cultural and language rights of the minority as well as for their self-government, left some room for discretion for the Italian authorities to establish a governmental frame (the Regione) that would include the two Provinces of Trentino and South Tyrol. The first implementation of the Agreement (1948) reduced the German speaking population to the status of a minority again and was therefore replaced by a second Regional Fundamental Law (Statuto, 1972) that made each Province the centre of policy making of its own system, while leaving the Region as an empty and meaningless structure. Trentino opposes any modification of this situation for fear of losing its constitutional status. Any attempt at reforming is at a standstill. A solution is proposed that enhances the European borderless space in which the two Provinces act together – without the Region – as they are presently doing in the European Group of Territorial Cooperation with (Austrian) Tyrol or within the EU Strategy for the Alpine Region (EUSALP).

1. Introduzione: la centralità nel tempo dell'Accordo Degasperi-Gruber

L'istituzione della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* – come spesso accade nella ricostruzione storica della gestione dei conflitti – si presta ad essere valutata in base a distinte prospettive, secondo una pluralità di criteri formali e sostanziali e in relazione a diversi contesti storici e politici, a maggior ragione se il governo del conflitto *de quo* si risolve in un compromesso e se, ad ancora maggiore ragione, quel compromesso rivela una qualche flessibilità di esecuzione e di idoneità a durare nel tempo.

Al centro della ricostruzione dell'autonomia speciale della Regione e delle Province autonome occorre infatti collocare, da ogni punto di vista, l'Accordo Degasperi-Gruber del 5 settembre 1946, annesso al Trattato di Pace e destinato a mettere ordine nei rapporti fra due Stati – l'Austria e l'Italia, entrambi dalla parte degli sconfitti alla fine della seconda guerra mondiale – con riguardo alla definizione dell'assetto territoriale dell'area del Brennero e, di conseguenza, alla gestione di un conflitto risalente in realtà già dalla fine della guerra 1914-18.

In realtà, quell'Accordo incorpora in sé – ora come allora – un nucleo particolarmente denso di significati e un complesso di fattori materiali e soprattutto immateriali che ne hanno fatto una fonte dal valore anche simbolico di memorie di più generazioni, di speranze e aspettative deluse, di ambizioni utopiche e realistiche, di richieste e rivendicazioni frustrate.

L'Accordo va letto in relazione al testo ma, a ben vedere, anche con attenzione a quanto vi è contenuto in forma implicita, come emerge a maggior ragione oggi, dopo ottant'anni, ad una lettura retrospettiva svolta alla luce del graduale sviluppo del suo potenziale normativo circa l'instaurazione di un contesto di autentica convivenza. L'Accordo rappresenta un compromesso, dal quale nessuna parte esce pienamente vittoriosa ed entrambe le parti, tuttavia, riescono a garantirsi una propria quota di vantaggi e devono accettare una propria quota di svantaggi che si stemperano – gli uni e gli altri – nell'equilibrio di un contesto unitario.

In proposito, infatti, non si potrebbe omettere di richiamare la memoria collettiva delle forti difficoltà del Trentino – il *Welschtirol* – nell'acquisire una propria dimensione di autonomia, una volta venuto meno il Principato Vescovile nel 1803, pur nella dignità del quadro plurinazionale asburgico. Né potrebbero ignorarsi gli effetti traumatici a carico della popolazione di lingua tedesca nel lungo periodo, dall'annessione militare al Regno d'Italia senza il conforto di un referendum, sino alla repressione linguistica e culturale messa in atto dal nazionalismo fascista e culminata

nell'ulteriore trauma delle opzioni del 1939 (cfr. Gatterer 1968). L'Accordo si pone quale atto intermedio di collazione di varie tessere di un mosaico che, anziché filtrare e selezionare il passato, lo proietta tutto intero nel futuro, con il suo carico di rancori e sofferenze.

Ma, al di là dei territori e delle popolazioni direttamente interessati, l'Accordo va letto anche con riguardo alla prospettiva degli Stati: l'Austria, – nuovamente umiliata con la conferma dello smembramento di una propria componente storica quale il *Kronland Tirol* e privata della piena sovranità statale sino alla conclusione del trattato di Stato per la re-istituzione di un'Austria indipendente e democratica del 1955 – nell'Accordo poteva individuare un parziale riconoscimento delle proprie ragioni che erano state invece del tutto disattese dal trattato di Saint-Germain del 1919.¹ Ed è significativo che, ad un certo punto, proprio in virtù dell'Accordo e dei suoi inadempimenti, l'Austria abbia voluto e potuto sollevare la questione sudtirolese di fronte alle Nazioni Unite e vedersi riconosciuto internazionalmente il ruolo di *Schutzmacht* del gruppo di lingua tedesca del Sudtirolo. L'Accordo, inoltre, prevedeva obblighi soprattutto a carico della Repubblica italiana, con un forte richiamo a misure di riparazione rispetto alle nefandezze dello Stato fascista.²

E l'Italia, che nel 1918 era agevolmente riuscita ad annettersi il Trentino e il *Südtirol*/Alto Adige con il consenso della comunità internazionale, vedeva nell'Accordo la possibilità di ottenere la conferma dell'annessione territoriale, nonostante l'assunzione di obblighi di diritto internazionale che andavano ad incidere – comprimendola – sulla stessa sfera di discrezionalità politica dell'esercizio della funzione costituente (cfr. Toniatti 2009). Occorre ricordare anche che, nonostante le resistenze iniziali, una fonte attuativa dello Statuto speciale ha ad un certo punto ammesso che la

*“speciale autonomia della Regione Trentino – Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano, [è] fondata sullo statuto speciale e ricollegantesi all'accordo concluso a Parigi il 5 settembre 1946, che prevede l'esercizio di un potere legislativo ed amministrativo autonomo anche a tutela delle minoranze linguistiche”.*³

Inoltre, l'Italia poteva rivendicare il riconoscimento testuale di uno spazio di autonomia applicativa dell'Accordo stesso, segnatamente – e pur “consultando anche elementi locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca” – la determinazione del quadro [*frame*] di applicazione della autonomia prevista per “le popolazioni delle zone sopraddette”, ossia “gli abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano

e quelli dei vicini comuni bilingui della provincia di Trento”. Il quadro, come si sa, sarebbe stato quello della Regione che pure era connotata – per quanto in misura insoddisfacente – dalla fondamentale intuizione dell’esistenza di due Province dotate di funzioni legislative ed amministrative del tutto atipiche, sì da formalizzare l’attribuzione della “specialità” non solo ad una Regione ma anche a due Province, introducendo nell’ordinamento italiano un’innovazione istituzionale rimasta del tutto unica ed esclusiva.

La determinazione del quadro regionale corrispondeva, verosimilmente, ad una preoccupazione non solo contingente del governo italiano rispetto ad una configurazione dell’autonomia sudtirolese che incentivasse iniziative e dinamiche separatiste e secessioniste, atteso che, anche (e a maggior ragione) nel secondo dopoguerra, l’aspirazione all’esercizio del diritto all’autodeterminazione nel contesto del diritto internazionale – con riunificazione all’Austria – non era mai venuta meno.

Ma se questo era – o almeno plausibilmente appare essere stato – il fondamento della motivazione dello Stato, occorre osservare che, probabilmente, l’inclusione del Trentino in un quadro regionale unitario non corrispondeva tanto alla volontà di attribuire ad esso l’autonomia speciale quanto all’interesse nazionale di non attribuirlo solo al *Südtirol*.

Il riconoscimento dell’autonomia speciale al Trentino sarebbe stato – secondo questa lettura – più un incidente di percorso di esecuzione dell’Accordo o un corollario non intenzionale da parte del governo italiano. Diversamente sembra di poter dire per quanto riguarda il pensiero di Alcide De Gasperi – probabilmente l’unica o una delle poche eccezioni che conoscessero il contesto dell’area del Brennero – il quale non poteva accettare la prospettiva di non valorizzare il patrimonio di esperienza e di sensibilità autonomista del Trentino (testimoniato del resto da una progettualità locale altamente vivace) (cfr. Piccoli/Vadagnini 1988) e di rassegnarsi a proiettarlo nell’incertezza del futuro regionalismo ordinario ovvero nell’inefficienza dell’amministrazione centrale dello Stato, benché decentrata.

A prescindere dall’identificazione dei motivi, occorre oggettivamente riconoscere l’ambiguità dell’Accordo, a conferma della sua palese natura compromissoria e della suscettibilità di contrapposte letture del testo.⁴ Del resto, l’insufficienza del testo e di una sua interpretazione strettamente letterale è suggerita anche dalla mancata menzione nell’Accordo dell’estensione della tutela anche al gruppo linguistico ladino delle Valli Badia e Gardena, che oggi è normalmente giudicata superata, laddove una diversa interpretazione – basata sul quadro regionale inclusivo del Trentino – consente di comprendere, conseguentemente, anche il gruppo linguistico ladino della Val di Fassa nonché anche delle popolazioni di lingua tedesca cimbra

(Luserna/*Lusérn*) e mòchena (Val dei Mòcheni/*Bersntol*), in seguito destinatarie di norme espresse dichiarative del riconoscimento e costitutive di una propria tutela.⁵

L'attuazione statutaria dell'Accordo si è fondata, dunque, sulla costruzione di una Regione unica con differenziazioni territoriali espresse attraverso l'istituzione di due Province distinte, dotate ciascuna di funzioni legislative ed amministrative autonome.⁶

Ma le materie assegnate all'autonomia sudtirolese erano insufficienti a garantire quanto previsto dall'Accordo, sicché in numerose altre materie la subordinazione numerica della rappresentanza di lingua tedesca rispetto a quella di lingua italiana in Consiglio regionale era incompatibile con la concezione di autonomia legislativa ed amministrativa in conformità con l'Accordo: in altre parole, il dato quantitativo (il numero delle materie) si traduceva inevitabilmente in un dato qualitativo (l'autenticità dell'autonomia sudtirolese) di segno negativo. Si è efficacemente parlato in proposito di una "subautonomia" (Gatterer 1968).

La miopia della classe dirigente trentina fece il resto, giungendo a delineare un quadro nel quale, anziché aggregare un consenso condiviso con Bolzano in posizione dialettica rispetto alla centralizzazione dello Stato italiano, si era venuta a concretizzare nei fatti una coalizione fra Trento e Roma insensibile se non contraria alla realizzazione di un'autonomia vera che le ambiguità dell'Accordo non riuscirono ad acquisire.⁷

Ciononostante, come già suggerito, l'Accordo Degasperi-Gruber non ha mai cessato di essere al centro del dibattito politico: esso ha determinato il movimento di protesta del gruppo di lingua tedesca del *Los von Trient* (Castel Firmiano, 1957); ha giustificato la presentazione della questione sudtirolese all'ONU e l'avvio dei lavori della Commissione dei 19 che ha portato alla stesura del Pacchetto e del secondo Statuto nel 1972 e a successive revisioni statutarie parziali nel 1999 e nel 2001; ha rappresentato il parametro di riferimento della concessione della "quietanza liberatoria" da parte austriaca nel 1992.

Inoltre, la data della firma dell'Accordo è stata prescelta per la celebrazione della Giornata dell'Autonomia a Trento (dal 2009)⁸ e, successivamente – dopo un lungo periodo di ostilità per l'atto in sé che aveva in qualche modo e proditoriamente razionalizzato la separazione del Tirolo del Sud dal Tirolo – anche a Bolzano (dal 2014).

2. L'evoluzione verso una Regione “bi-provinciale” e il suo progressivo consolidamento

L'Accordo Degasperi-Gruber, in quanto fonte di diritto internazionale dello Statuto speciale, accanto alla Costituzione repubblicana (articoli 3, 6 e 116), si qualifica pertanto come fattore di differenziazione formale e di qualificazione sostanziale dell'autonomia speciale regionale, provinciale sudtirolese e provinciale trentina, in un contesto tripolare che risale già al primo Statuto del 1948.

Sulla base di una intuizione originale ed innovativa – ma ai danni dell'autonomia del gruppo di lingua tedesca – si era avviata, infatti, un'esperienza regionale che – per titolarità delle competenze e relativo esercizio – si sarebbe potuta consolidare, facendo della Regione il baricentro permanente dell'indirizzo politico. Ma, come si sa, la tenace ed unanime opposizione del partito di raccolta, saldamente rappresentativo della popolazione di lingua tedesca, e la determinazione a non essere una minoranza regionale ha portato al negoziato del Pacchetto e, soprattutto, al secondo Statuto di autonomia.

Si è così determinata una decisa deviazione rispetto al percorso che appariva segnato dallo Statuto del 1948 e di costruzione, in alternativa, di una Regione bi-provinciale: le due Province hanno assunto, pertanto, il ruolo centrale di direzione politica del rispettivo sistema sociale, economico, culturale ed istituzionale mentre l'esistenza della Regione, benché confermata quanto all'*an*, è stata ridotta a quadro formale (*frame*), titolare di competenze molto ridotte nel numero e comprese nel contenuto (qualificate come “ordinamentali” nel tentativo di dare loro un valore formale che di fatto viene negato con l'approvazione di atti leggibili come tabella sinottica di testi distinti rivolti ciascuno a ciascuna Provincia autonoma).

È agevole osservare come la Provincia autonoma di Trento abbia dimostrato di sentirsi del tutto a proprio agio nella nuova veste statutaria e forse, una volta liberata da una sorta di ruolo tutorio sull'Alto Adige di lingua italiana e da una funzione di freno e controllo rispetto alle tentazioni del *Südtirol* verso l'autodeterminazione esercitati per conto del governo italiano, sia riuscita a ritrovare la propria vocazione autonomista di governo⁹ e abbia partecipato con convinzione – almeno da parte delle maggioranze consiliari ovvero della “delegazione parlamentare” di maggioranza – ad ogni iniziativa volta a comprimere ulteriormente e progressivamente la soggettività politica della Regione.

Così si può dire, ad esempio, con riguardo alla revisione costituzionale del 2001, con specifico riguardo all'articolo 116, che ha comportato l'inserimento di un secondo comma alla stregua del quale “la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano”: l'innovazione ha formalizzato nel

testo costituzionale la configurazione dell'assetto tripolare e l'esistenza delle due Province autonome e ha conferito loro la priorità logico-sistematica rispetto alla Regione.

In stretta connessione, inoltre, ricordiamo come la revisione statutaria del 2001¹⁰ abbia precisato, nel nuovo testo dell'articolo 25 dello Statuto, che “il Consiglio regionale è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano”; e come la “legge statutaria” – una nuova figura di fonte rafforzata idonea ad innovare lo Statuto con un meccanismo di destatutizzazione della disciplina – sia stata configurata come legge provinciale. L'oggetto della legge statutaria consiste nella determinazione de “la forma di governo della Provincia e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia [...]”: la differenziazione della disciplina dimostra che ciascuna Provincia costituisce un sistema politico-istituzionale a sé e che non esiste un sistema politico-istituzionale regionale. È il Trentino, in particolare, che ha tratto vantaggio dall'innovazione, grazie alla stabilità politica di cui ha potuto godere dopo l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Provincia autonoma.

Occorre segnalare anche come la legge costituzionale da ultimo citata abbia modificato le modalità di partecipazione – propositiva e consultiva – per la revisione statutaria da parte del sistema tripolare (articolo 103 Statuto). Si prevede, infatti, che i Consigli provinciali possano proporre una modificazione dello Statuto sulla quale il Consiglio regionale possa adottare una “conforme deliberazione” ed esercitare l'iniziativa propositiva formale. Altrettanto è previsto per i progetti di modificazione dello Statuto di iniziativa governativa o parlamentare, che vengono comunicati dal Governo al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali. In altre parole, il Consiglio della Regione non ha titolo per esprimere una propria volontà politica disgiunta da quella dei due Consigli provinciali. Ed è a questi ultimi che compete pervenire ad una sintesi unitaria, non potendo permettersi che a farlo sia il Consiglio regionale autonomamente.

Un ulteriore significativo dato formale è offerto dalla nuova attribuzione dei seggi nel Senato composto da duecento senatori¹¹: il testo dell'articolo 57 Costituzione è stato modificato nel senso che “nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a tre; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno”. Al di là di un'interpretazione letterale della disposizione (che non nega espressamente alla Regione una propria distinta rappresentanza), i senatori sono assegnati alle due Province autonome e la Regione viene ad essere l'unica Regione prevista dalla Costituzione priva di una propria presenza in Senato.

Analogo risultato si sarebbe prodotto ove il referendum ex articolo 138 Costituzione, nel 2016, non avesse respinto il disegno di legge di revisione costituzionale

del Governo nella XVII legislatura (“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”) che avrebbe così modificato l’articolo 57:

“I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due”.

In altre parole, senza un dissenso esplicito e con il consenso almeno implicito della rappresentanza istituzionale e politica del Trentino, anche le fonti costituzionali dello Stato operano nel presupposto che le due Province autonome abbiano in realtà provveduto a sostituire del tutto la Regione, realizzando in tal modo una revisione informale implicita del testo costituzionale e statutario.

Sul piano della prassi, inoltre, è da registrare il consolidamento extra-statutario della rotazione di ciascuno dei Presidenti delle Province autonome nell’assunzione del ruolo di Presidente e di Vicepresidente della Regione: ancora una volta, benché solo sul piano dei comportamenti di fatto, si viene a negare alla Regione ogni terzietà politica rispetto alle Province autonome.

Mentre il gruppo di lingua tedesca persevera nel palesare la propria ostilità nei confronti di una Regione ridotta ad un simulacro, il ceto politico ed istituzionale trentino – operante, con le dovute distinzioni, in Parlamento e in Consiglio provinciale –, dopo aver con la propria miopia politica favorito una dinamica centripeta nell’attuazione del primo Statuto – più Regione che Province –, e pur manifestando, dall’entrata in vigore del secondo Statuto, una completa adesione al rovesciamento dello schema tripolare centrifugo – dalla Regione alle Province –, si oppone ora, sistematicamente, con reazione pavloviana ad ogni vago suggerimento circa il metter mano al quadro istituzionale nel senso del superamento della Regione.

Benché lo svuotamento funzionale sia avvenuto, passo dopo passo, su impulso sudtirolese, la risposta trentina è stata di accettazione, condivisione, acquiescenza. Al di là delle motivazioni offerte – formulate e declinate con maggiore, minore o nessuna forza persuasiva – il nucleo del radicamento trentino nell’esistenza pur anche solo nominale della Regione risiede nell’essere parte della cornice (*frame*) dell’Accordo Degasperi-Gruber. Dimenticando, nondimeno, che la determinazione del quadro è rimessa da quell’Accordo ad un residuo di discrezionalità politico-isti-

tuzionale interna, riconosciuto ma non garantito dalla fonte di diritto internazionale. Sicché lo Stato italiano sarebbe libero in ogni momento di incidere sul “quadro” e, senza compromettere la pienezza dell’autonomia sudtirolese, sopprimere la Regione. E le opzioni pregresse del Trentino sono andate inconsapevolmente ad avallare *ex ante* una dinamica ipotetica di tale natura.

L’emersione più evidente si è avuta, di recente, quando le prospettive di approvazione referendaria del progetto di revisione costituzionale della XVII legislatura sembravano alte e, di conseguenza, si pensava di poter essere alla vigilia di un comune impegno – bi-provinciale – di riforma statutaria.

In tale circostanza, si è assistito a due monologhi politici senza un reale tentativo di dialogo. Attraverso due iniziative distinte, le Province autonome hanno attivato, con legge provinciale *ad hoc*, una rispettiva esperienza di democrazia partecipativa – la Convenzione sull’autonomia a Bolzano e la Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol a Trento.¹²

Il risultato del lavoro delle due istituzioni è stato articolato: nella proposta sul ruolo della Regione emersa nel contesto della Convenzione sudtirolese si registra una varietà di opzioni:

*“si è manifestato consenso sulla necessità di superare l’attuale configurazione della Regione. Tuttavia, la varietà delle posizioni emerse e discusse nei lavori della Convenzione dei 33 ha reso palese che manca il consenso sul ruolo da attribuire alla Regione. Una parte dei componenti della Convenzione dei 33 è palesemente a favore dell’abolizione tout court della Regione. Fra chi ritiene che la Regione non debba essere eliminata, esiste un orientamento ampiamente favorevole alla configurazione della Regione quale sede di raccordo volontario fra le due Province, ma senza la titolarità di competenze legislative e amministrative proprie. Le due Province infatti possono gestire materie di interesse comune tramite accordi inter-provinciali. Il contesto funzionale delineato non richiede che la Regione sia dotata di un apparato amministrativo e di governo articolato. Alcuni componenti della Convenzione dei 33 ritengono invece necessario il mantenimento in capo alla Regione della titolarità di funzioni legislative in materie di interesse comune da definirsi”.*¹³

Quanto alla Consulta trentina, il cui esito ha aggregato l’unanimità dei consensi, si osserva che nel Documento finale si afferma che “il superamento della Regione è stato respinto nel merito dalla Consulta, nelle cui discussioni non sono emerse

opinioni, neppure minoritarie, favorevoli a un modello bipolare, fondato sulla soppressione del livello regionale”. Si conferma, pertanto, “in coerenza con l’ancoraggio internazionale dell’autonomia [...] l’attuale modello tripolare fondato sulla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e sulle due Province autonome” rilevando che “la Regione dovrebbe essere definita come istituzione che riunisce due comunità che, pur nelle specificità di ciascuna, esprimono un ambito di tradizione e di storia comune” e che “la Regione può costituire una risorsa per l’esercizio di funzioni regolative che richiedono una disciplina unitaria, o consentono economie di scala sovraprovinciali o ancora danno luogo a forme di collaborazione/coordinamento reciproco”.

Quanto alle funzioni, si prospetta che

“la Regione sarebbe titolare di contenute potestà legislative e amministrative proprie, nonché di potestà di principio e di coordinamento – secondo il principio di sussidiarietà – in ragione della maggiore efficienza dell’esercizio delle corrispondenti funzioni a livello regionale. Si potrà mantenere alla Regione la competenza a regolare la propria organizzazione, a disciplinare materie che richiedono una normazione uniforme a livello regionale nonché ad adottare discipline-quadro di carattere ordinamentale rispetto ad alcune materie di competenza provinciale, nonché ad esercitare funzioni legislative concernenti i soggetti dotati di autonomia costituzionalmente garantita anche nei confronti delle Province (enti locali, università)”.

Si prospetta, altresì, che

*“alla Regione potrebbero inoltre essere assegnate nuove materie la cui gestione comune risulti comunque opportuna, anche in ragione di possibili economie di scala, nonché un ruolo di coordinamento in materie che, pur essendo disciplinate e gestite dalle Province autonome, presentino rilevanti elementi di integrazione o giustificano – secondo il principio di sussidiarietà – l’intervento del livello regionale. Potrebbero infine esserle attribuite anche funzioni di rappresentanza di interessi territoriali, anche di natura economica, nelle relazioni transfrontaliere, nel quadro del diritto europeo”.*¹⁴

È particolarmente rilevante ricordare sia che, secondo la Consulta trentina, “l’esercizio delle funzioni legislative non può spettare che a consiglieri eletti direttamente dal popolo”, ripristinando pertanto l’individualità politica di una Regione terza

rispetto alle due Province¹⁵; sia che, in ordine alle funzioni esecutive, “lo svolgimento di funzioni di coordinamento potrebbe suggerire il coinvolgimento in esso degli assessori delle due Province, secondo modalità da approfondire”; sia, infine, che “il carattere dell’istituzione regionale dovrebbe riflettersi anche nelle modalità di approvazione delle deliberazioni, in particolare per quanto riguarda il Consiglio regionale”.

Di conseguenza,

“potrebbe dunque essere identificato un ristretto numero di ambiti, di diretta competenza della Regione, nei quali potrebbe essere mantenuto il voto per testa, a prescindere dalla provenienza provinciale. Nelle rimanenti materie, dove opera una competenza provinciale, potrebbe essere preferibile una modalità di voto che assicuri il consenso di ciascuna delle comunità provinciali, espresso dalla rispettiva rappresentanza in Consiglio regionale. Ovviamente anche nell’ambito di questa procedura, la decisione, una volta assunta, sarebbe vincolante, e potrebbe essere modificata soltanto con le stesse modalità seguite per la sua adozione”.

Quest’ultimo meccanismo è palesemente ispirato dall’esigenza di garantire al gruppo di lingua tedesca una restrizione quanto alla possibilità di costituire una minoranza consiliare nel contesto dell’esercizio della funzione legislativa regionale.

La risposta trentina si esprime, dunque, come un rilancio dell’istituzione regionale.¹⁶

3. Un cambio di paradigma per un futuro assetto dell’autonomia speciale in sintonia con l’Accordo Degasperi-Gruber

La divergenza delle prospettive delle Province autonome sulla configurazione del ruolo della Regione si sta rivelando un irragionevole freno inibitorio sulla via della revisione dello Statuto, come emerge con plasticità dalla ricognizione degli unici tentativi istituzionali di revisione dello Statuto.¹⁷ D’altra parte, la revisione dello Statuto – in realtà di tutti gli Statuti speciali, rimasti fermi alla fase precedente alla riforma del 2001 – si conferma essere particolarmente urgente, anche per tenere conto degli effetti di una significativa giurisprudenza costituzionale, di numerose ed importanti norme di attuazione, dei mutamenti di contesto rispetto al 1971 – in particolare, del processo di integrazione sovranazionale (cfr. Obwexer et al. 2015) –,

nonché delle difficoltà poste sulla corretta individuazione delle competenze in applicazione della “clausola di maggior favore”.¹⁸

È molto probabile che il superamento dell'*impasse* qui registrata richieda tempo per consolidare il convincimento della maggior utilità per l'autonomia speciale di tutte le sue componenti –Trentino e Alto Adige/*Südtirol* – di una forte collaborazione fra le due Province sulla base di uno Statuto (il quarto?) unico e condiviso, piuttosto che di una Regione priva di dignità istituzionale e di una sua ragion d'essere funzionale.

In tale direzione, nondimeno, occorre riflettere sin d'ora sulla necessità di un cambiamento di paradigma, il cui *focus* non sia di tipo istituzionale nel contesto formale del *government* (la Regione) bensì di natura relazionale nell'ambito sostanziale della *governance* (cfr. Toniatti 2003), da collocare nello spazio giuridico e territoriale senza frontiere interne quale è proprio dell'Unione Europea.¹⁹

Il percorso verso il nuovo paradigma si presta ad essere già intravvisto, benché in forma destinata ad ulteriori sviluppi, con riguardo ad almeno due indicatori.

Il primo è quello offerto dall'esperienza di cooperazione interregionale transfrontaliera quale già avviata dal Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT Euroregione Tirolo-Alto Adige/*Südtirol*-Trentino), che rappresenta un'istanza di rafforzamento congiunto dell'autonomia dei tre enti partecipanti rispetto ai quali la Regione è del tutto inesistente.²⁰ L'attuale fondamento normativo regolamentare dell'Unione potrebbe essere integrato da nuove intese interregionali (magari di tipo sperimentale e a tempo) anche con il sostegno di un accordo *ad hoc* italo-austriaco e, in prospettiva, la flessibilità del concetto di *frame* dell'Accordo Degasperi-Gruber potrebbe sostituire in chiave dinamica l'attuale Regione.

Il secondo indicatore, sempre nel contesto eurounitario del superamento delle frontiere interne, è offerto dall'esperienza di EUSALP, la strategia dell'Unione Europea avviata nel 2015 e destinata a governare lo sviluppo sostenibile ed ecocompatibile dello spazio alpino coinvolgendo sette Stati e quarantotto Regioni. Anche in questo caso la Regione non è presente mentre sono presenti le due Province autonome titolari di ogni competenza rilevante in materia.²¹

Alla luce della prospettiva dischiusa da queste esperienze storiche e dai relativi sviluppi – che naturalmente devono essere costruiti dalla volontà politica e dal sapiente uso degli strumenti dell'ingegneria istituzionale –, si potrebbe ipotizzare, con l'ottimismo della volontà, che l'autonomia speciale stia sperimentando un processo di fatto di riforma statutaria che prima o poi si dovrà formalizzare con un procedimento formale. E, forse, il problema vero sarà quello che deve essere, ossia una dialettica fra Bolzano e Trento, in sintonia fra loro, con Roma e Vienna (e Bruxelles).

Note

- 1 Non si dimentichi che il trattato di Saint-Germain aveva previsto l'obbligo di svolgimento di un referendum (tenutosi nel 1920) che consentisse alla popolazione slovena della Carinzia di optare per rimanere nel nuovo ordinamento austriaco anziché sperimentare il trasferimento del loro territorio nel Regno di Serbi, Croati e Sloveni (poi di Jugoslavia).
- 2 Al di là della garanzia sulla parità dei diritti degli appartenenti al gruppo linguistico tedesco e sull'autonomia legislativa ed amministrativa, infatti, l'Accordo prevede che agli stessi sia "specialmente" concesso: "a) l'insegnamento primario e secondario nella loro lingua materna; b) l'uso, su di una base di parità, della lingua tedesca e della lingua italiana nelle pubbliche amministrazioni, nei documenti ufficiali, come pure nella nomenclatura topografica bilingue; c) il diritto di ristabilire i nomi di famiglia tedeschi che siano stati italianizzati nel corso degli ultimi anni; d) l'eguaglianza di diritti per l'ammissione a pubblici uffici, allo scopo di attuare una più soddisfacente distribuzione degli impieghi tra i due gruppi etnici". Inoltre, "Il Governo italiano, allo scopo di stabilire relazioni di buon vicinato tra l'Austria e l'Italia, s'impegna, dopo essersi consultato con il Governo austriaco, ed entro un anno dalla firma del presente Trattato: a) a rivedere, in uno spirito di equità e di comprensione, il regime delle opzioni di cittadinanza, quale risulta dagli accordi Hitler-Mussolini del 1939; b) a concludere un accordo per il reciproco riconoscimento della validità di alcuni titoli di studio e diplomi universitari; c) ad approntare una convenzione per il libero transito dei passeggeri e delle merci tra il Tirolo settentrionale e il Tirolo orientale, sia per ferrovia che, nella misura più larga possibile, per strada; d) a concludere accordi speciali tendenti a facilitare un più esteso traffico di frontiera e scambi locali di determinati quantitativi di prodotti e di merci tipiche tra l'Austria e l'Italia".
- 3 Si tratta del decreto legislativo numero 266 del 1992 "Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino – Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento".
- 4 Si è scritto che a proposito della "definizione territoriale dell'autonomia [...] il testo diventa ambivalente, perché se la prima parte della controversa formulazione ('il quadro nel quale detta autonomia sarà applicata') si ricollega chiaramente alle espressioni precedenti, che fanno riferimento alla popolazione della provincia di Bolzano, la seconda parte, invece ('sarà determinato consultando anche elementi locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca') lascia intendere la possibilità di un eventuale allargamento dei confini dell'autonomia, previa consultazione dei sudtirolesi", in: Vadagnini (1988, 43), dove si cita Miehsler (1974, 239) il quale scrive che l'ambivalenza di *frame* e *consultation* "sta ad indicare non il superamento delle divergenze di opinioni, ma la loro permanenza in maniera camuffata".
- 5 L'aggregazione permanente dello *status* del gruppo di lingua ladina e della relativa rappresentanza politica nel contesto del partito di raccolta del gruppo di lingua tedesca comporterebbe, fra l'altro, l'idoneità del primo a divenire anch'esso destinatario del doppio passaporto austriaco ed italiano in base ad una ricorrente proposta, con esclusione sia dei ladini sia delle due minoranze germanofone del Trentino. Sulla questione rinviamo a Peterlini (2020).
- 6 Si è osservato che "le soluzioni estreme, cioè quella di una regione unica senza differenziazioni e di due regioni separate ed indipendenti furono scartate e non entrarono dunque nel dibattito politico e

culturale. Quanto alle altre indicazioni, la regione unica con differenziazioni di carattere personale fu adottata, con sfumature e indicazioni diverse, nei progetti del CLN, DEL, MAR, in quelli predisposti dal prefetto Innocenzi e nei due progetti dell'ASAR. La proposta di due regioni distinte ma in collaborazione tra loro fu avanzata dall'SVP. Quella che fu adottata in sede di Costituente nel 1948 e perfezionata successivamente, fino al pacchetto del 1972, fu la scelta della regione unica con differenziazioni territoriali", in: Piccoli (1988, 60).

- 7 Occorre anche osservare come, superata la vivacità autonomista del periodo antecedente l'adozione dello Statuto del 1948, il collegamento nazionale del sistema trentino dei partiti e la sintonia fra i due partiti democristiani (Democrazia cristiana e *Südtiroler Volkspartei*) del tutto maggioritari ha notevolmente fatto affievolire la forza dell'autonomismo trentino sino forse all'ultimo decennio del XX secolo. Si è descritto in proposito che "iniziale marcato isolamento del movimento autonomista – non privo di tratti di vera e propria marginalizzazione, colpevolizzazione "portare voti trentini alla SVP" e persino ridicolizzazione ("le braghe de coram") – rispetto al quale il punto di approdo della connotazione maggioritaria del sistema politico trentino della stagione politica (ancora in corso, nel luglio 2018) quale "centro-sinistra autonomista" con una (ancora) solida intesa con la SVP si rivela significativa", in: Andreotti (2018, 25).
- 8 La celebrazione della ricorrenza è stata deliberata con legge provinciale numero 13 del 2008 "Istituzione della giornata dell'autonomia e disciplina dei segni distintivi della Provincia autonoma di Trento". L'articolo 1 prevede che "La Provincia autonoma di Trento istituisce la giornata dell'autonomia per celebrare la ricorrenza del riconoscimento alla comunità trentina dell'autonomia speciale e promuovere, nel rispetto del pluralismo culturale, lo studio e l'approfondimento storico-giuridico dell'autonomia trentina e delle istituzioni locali, nonché la conoscenza delle prerogative statutarie. Nella giornata dell'autonomia sono valorizzate le peculiarità culturali della comunità trentina, in particolare quelle delle minoranze linguistiche".
- 9 Per una ricognizione delle realizzazioni dell'autonomia in Trentino rinviamo a Marcantoni/Postal/Toniatti (2005) e Marcantoni/Postal/Toniatti (2011).
- 10 Si tratta della legge costituzionale 31 gennaio 2001, numero 2, recante "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano".
- 11 Si tratta della legge costituzionale 19 ottobre 2020, numero 1, recante "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari".
- 12 Per ulteriori dettagli sulle rispettive fonti legislative, le finalità, la composizione, l'organizzazione dei lavori si rinvia ai rispettivi siti (www.konvent.bz.it/it.html e www.riformastatuto.tn.it/La-riforma-dello-Statuto).
- 13 La relazione finale prosegue, rilevando che: "in conseguenza dell'adozione di una o l'altra delle opzioni sopra indicate, è stata proposta la denominazione dello Statuto come Statuto speciale delle Province autonome di Bolzano e di Trento e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. Nella diversa prospettiva di uno Statuto esclusivo per l'Alto Adige, si propone la denominazione dello Statuto come Statuto speciale della Provincia autonoma di Bolzano. In ogni caso si è manifestato consenso sulla previsione circa la costituzione delle due Province autonome di Bolzano e di Trento fornite di personalità giuridica e a che le città di Bolzano e di Trento siano il rispettivo capoluogo di Provincia".

- 14 Sull'inquadramento delle funzioni regionali è stato ancora rilevato che "per quanto riguarda la gestione operativa e amministrativa delle politiche di settore, si deve prendere realisticamente atto del processo di progressiva attrazione verso le Province e, in questa prospettiva, dovrà essere ripensato l'apparato amministrativo regionale. La Regione potrebbe tuttavia operare, oltre che come sede di gestione delle limitate materie che rimangono ad essa affidate, come sede di valutazione degli effetti delle politiche, di elaborazione e di studio, anche attraverso la costituzione di organismi specializzati o di organismi quali "conferenze" o "cabine di regia" nei diversi settori in cui si riconosce utile il coordinamento tra le politiche provinciali o comunque una valutazione comparativa. La Regione potrebbe servire, nell'ambito della tutela delle minoranze linguistiche, come sede per affrontare ed eventualmente risolvere le problematiche comuni della minoranza ladina, di carattere regionale, se non ultraregionale. Più in generale, la Regione e il suo Consiglio possono costituire la sede naturale per l'esame delle problematiche che una comunità provinciale desiderasse discutere con l'altra, al fine di comparare le rispettive esperienze".
- 15 In proposito, si è sostenuto che "quanto alla composizione degli organi, potrebbe essere valutata la possibilità di una composizione più ristretta rispetto alla somma dei Consigli provinciali, prevista dallo Statuto vigente, fermo restando il carattere direttamente elettivo della rappresentanza".
- 16 Nel periodo ottobre/novembre 2021 è stato organizzato un ciclo di sei incontri a più voci – intitolato "Ragionare sulla Regione. Riflessioni autorevoli sull'organizzazione dell'autonomia speciale" – che, da parte dei partecipanti trentini, ha confermato pressoché unanimemente la prevalente opinione sulla natura insopprimibile della Regione. Il programma e la videoregistrazione dell'evento sono disponibili in: <https://webmagazine.unitn.it/ciclo/giurisprudenza/98633/ragionare-sulla-regione>.
- 17 È utile registrare che nel 2013, su incarico della Presidenza della Provincia autonoma di Trento, era stata elaborata un'ipotesi di revisione che, in particolare, prevedeva la trasformazione delle due Province in altrettante Comunità autonome e dell'attuale Regione in Unione regionale del Trentino e dell'Alto Adige-*Südtirol*, con limitate funzioni legislative: "1. Spetta all'Unione regionale, in attuazione del principio di sussidiarietà e al fine di consentire il perseguimento e la realizzazione degli interessi comuni alle due Comunità autonome, la potestà legislativa nei seguenti ambiti: a) cooperazione istituzionale tra le Comunità medesime per il migliore esercizio di funzioni o compiti nelle materie di loro competenza. Tra le forme di cooperazione è compresa l'organizzazione degli uffici necessari per lo svolgimento di funzioni amministrative conferite dalle Comunità all'Unione regionale, nonché l'emanazione di atti di indirizzo strategico di settore, non aventi forza di legge, nelle medesime materie; b) approvazione di leggi di spesa per l'attuazione delle funzioni di cui alla lettera a); c) attuazione delle funzioni e dei compiti ad essa attribuiti dal presente Statuto; d) svolgimento di funzioni e di compiti attribuiti direttamente dallo Stato all'Unione con norme di attuazione". Si veda in proposito Carli/Postal/Toniatti (2013).
- 18 Così è definita, per la sua portata normativa, la disposizione di cui all'articolo 10 della legge costituzionale numero 3 del 2001, "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

- 19 In realtà il paradigma relazionale è stato incorporato dalla Costituzione anche con riguardo alla dimensione interna oltre che di quella internazionale dagli ultimi due commi dell'articolo 117 nel testo risultante dalla revisione del 2001: "La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato" (il corsivo è aggiunto).
- 20 Un'importante intuizione in argomento si trova in Palermo (2012, 183-84), dove si osserva acutamente che "[...] l'Euregio sarà titolare di molte competenze, più di quante ne abbia la Regione, per quanto si tratti di competenze di natura diversa, non direttamente legislative ma di propulsione e coordinamento dell'attività dei tre enti territoriali partecipanti. Questo è stato reso possibile non già da modifiche statutarie o istituzionali, né dalla legislazione provinciale, ma semplicemente attraverso lo sviluppo del diritto europeo della collaborazione transfrontaliera, dalla legge nazionale e da atti dei soli esecutivi provinciali quali la convenzione e lo statuto del GECT". Per una felice intuizione aperta ad una prospettiva europea si rinvia a Pallaver (2021).
- 21 Nel gennaio 2022 la presidenza a rotazione della Repubblica italiana sarà esercitata dalle due Province autonome, la cui stretta (capacità di) collaborazione è chiamata, di conseguenza, ad una prova molto significativa.

Riferimenti bibliografici

- Andreotti, Carlo (2018), *I segreti delle stelle. I primi vent'anni del Patt 1988-2008* (vol. I), Trento: Artimedia
- Carli, Massimo/Postal, Gianfranco/Toniatti, Roberto (2013), *Proposte per l'approfondimento di possibili linee guida per il terzo Statuto di autonomia*, Trento: Provincia autonoma di Trento. www.liatn.eu/images/linee_per_revisione_statutaria.pdf
- Gatterer, Claus (1968), *Im Kampf gegen Rom*, Wien: Europa Verlag, traduzione italiana (1994), *In lotta contro Roma*, Bolzano: Praxis
- Marcantoni, Mauro/Postal, Gianfranco/Toniatti, Roberto (a cura di) (2005), *Trent'anni di autonomia. Riflessioni sull'assetto della Provincia autonoma di Trento dal 1972 al 2002* (vol. I), *Le politiche di settore* (vol. II), Bologna: Il Mulino
- Marcantoni, Mauro/Postal, Gianfranco/Toniatti, Roberto (a cura di) (2011), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa* (vol. I), *Le politiche socio-sanitarie e gli interventi per il sostegno dell'economia* (vol. II), *Le politiche del territorio* (vol. III), Milano: Franco Angeli
- Miehsler, Herbert (1974), *Dalla fine della seconda guerra mondiale ai negoziati austro-italiani sull'accordo altoatesino*, in: *Storia e politica*, 13, fascicolo 1-2 gennaio-giugno, 227-242
- Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (2015), *L'impatto del diritto dell'Unione Europea sull'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol*, Napoli: ESI

- Palermo, Francesco (2012), Regione, Province e forse nuova Regione?, in: Pallaver, Günther (a cura di), *Politika 12, Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuar de politica*, Bozen: Edition Raetia, 183-303
- Pallaver, Günther (2021), Per una nuova Unione regionale europea Trentino-Alto Adige/Südtirol-Tirolo. www.liatn.eu/images/articolo_pallaver.pdf
- Peterlini, Oskar (2020), Doppio passaporto austriaco. L'intento e le polemiche, il diritto internazionale e comparato, i precedenti italiani, in: *Nomos*, 2, 1-57
- Piccoli, Paolo/Vadagnini, Armando (a cura di) (1988), *Il cammino dell'autonomia nei progetti per lo Statuto speciale del 1948*, Trento: Regione autonoma Trentino-Alto Adige
- Piccoli, Paolo (1988), Sedici testi per uno statuto, in: Piccoli, Paolo/Vadagnini, Armando (a cura di) (1988), *Il cammino dell'autonomia nei progetti per lo Statuto speciale del 1948*, Trento: Regione autonoma Trentino-Alto Adige, 83-134
- Toniatti, Roberto (2009), La democrazia costituzionale repubblicana, in: Casonato Carlo (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione italiana*, Torino: Giappichelli, 35-81
- Toniatti, Roberto (2003), Il regionalismo relazionale e il governo delle reti. Primi spunti ricostruttivi, in: Gambino, Silvio (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano: Giuffrè, 147-178
- Vadagnini, Armando (1988), Partiti e opinione pubblica trentina nella lotta per l'autonomia, in: Piccoli, Paolo/Vadagnini, Armando (a cura di) (1988), *Il cammino dell'autonomia nei progetti per lo Statuto speciale del 1948*, Trento: Regione autonoma Trentino-Alto Adige, 17-55



Sara Parolari

Il rapporto della Provincia Autonoma di Bolzano con lo Stato e con le altre Regioni

The Relationship of the Autonomous Province of Bolzano with the State and the other Regions

Abstract The Autonomy Statute of 1972 set in motion a dynamic of centrality of the two Autonomous Provinces of Trento and Bolzano, which became the key players in the relationship with the State and with the other Regions, leaving the Region Trentino-Alto Adige/Südtirol with a secondary role.

In both cases, in terms of the management of relations with both the State and the other Regions, the Province of Bozen/Bolzano has tended to follow two types of paths: bilateral negotiation on the one hand and multilateral vertical coordination on the other.

This chapter focuses on the main routes taken by the Province in handling its relationship with the State and with the other Regions – ordinary and special – in order to assess the functioning and effectiveness of the instruments used.

1. Introduzione

Il secondo Statuto di autonomia del 1972 del Trentino-Alto Adige/Südtirol ha messo in moto una dinamica di centralità delle due Province autonome rispetto alla Regione, che ha trovato conferma nelle riforme costituzionali prima del 1999 e del 2001 e, più recentemente, nel 2020, con la soppressione della rappresentanza regionale in Senato e il mantenimento di quella provinciale.¹ Gli attori chiave sia per quanto riguarda il rapporto con lo Stato, che quello con le altre Regioni, dal 1972 in poi, sono dunque le due Province autonome, mentre alla Regione è rimasto un ruolo decisamente secondario.

Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano, il rapporto con lo Stato è andato via via affermandosi in via preferenziale in forme di coordinamento negoziale bilaterale, principalmente mediante il ricorso ai due strumenti giuridici delle norme di attuazione e delle intese in materia finanziaria previsti nello Statuto di autonomia rispettivamente agli articoli 107 e 104. La Provincia ha tuttavia gestito le relazioni con lo Stato anche tramite gli altri canali previsti a tal fine dallo Stato stesso, quelli per così dire del coordinamento verticale multilaterale, si pensi alla partecipazione al sistema delle Conferenze. La prassi ha però dimostrato come siano le sedi negoziali bilaterali quelle privilegiate in cui la Provincia riesce ad affermare con maggior forza la propria posizione, grazie anche alla compattezza politica che la contraddistingue. Il presente articolo si concentra sulle principali vie percorse dalla Provincia nella gestione delle relazioni con lo Stato e con le altre Regioni – ordinarie e speciali – per trarre una valutazione su funzione ed efficacia degli strumenti utilizzati.

1.1 Le vie della bilateralità nel rapporto tra la Provincia autonoma di Bolzano e lo Stato

Quello pattizio è il principio cardine che caratterizza i rapporti tra la Provincia autonoma di Bolzano e lo Stato. Le principali espressioni tangibili di tale principio sono rappresentate da due strumenti: le norme di attuazione statutaria e le intese finanziarie, che dal 1972 ad oggi si sono rivelate i mezzi privilegiati con cui l'autonomia è cresciuta assumendo nuove competenze cedute dallo Stato. Soprattutto dalla chiusura della vertenza con l'Austria nel 1992 in poi, è proprio grazie a questi due strumenti che si è assistito ad un incrementale progresso dell'autonomia speciale seppur a Statuto invariato. In entrambi i casi, la Provincia autonoma di Bolzano tende a

muoversi congiuntamente alla Provincia autonoma di Trento, manifestando davanti allo Stato una posizione comune, anche se non mancano le ipotesi in cui le due Province operano disgiuntamente modulando il rapporto bilaterale con lo Stato in maniera diversa in rapporto alle materie ed alle questioni da risolvere.

Le norme di attuazione e le Commissioni paritetiche che concorrono alla loro elaborazione sono una delle principali manifestazioni dell'uso del metodo negoziale nei rapporti tra Provincia e Stato. Ciò vale da molteplici punti di vista, laddove si consideri la composizione delle Commissioni, così come il particolare procedimento di approvazione delle norme stesse.

Quanto alla composizione delle Commissioni, si ricorda infatti che lo Statuto, al menzionato articolo 107, prevede l'istituzione di una Commissione composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due del Consiglio provinciale di Bolzano, con la precisazione che tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco (cosiddetta Commissione dei Dodici) e che, per le norme riguardanti la sola Provincia autonoma di Bolzano (che sono nei fatti la maggioranza), in seno a tale commissione sia istituita una commissione paritetica di sei membri, di cui tre in rappresentanza dello Stato (uno dei quali deve appartenere al gruppo linguistico tedesco) e tre della Provincia (due nominati dal Consiglio provinciale e uno formalmente dal consiglio regionale, uno dei quali deve appartenere al gruppo linguistico italiano) (cosiddetta Commissione dei Sei). Una caratteristica distintiva delle Commissioni paritetiche è quindi la loro duplice pariteticità, non solo tra Stato e territorio autonomo che qui interessa, ma anche tra gruppi linguistici (Palermo 2001, 831).² Sotto questo profilo le Commissioni paritetiche, al pari delle norme di attuazione che dalle stesse scaturiscono, sono dunque espressione del principio pattizio che pervade l'intero impianto statutario ed istituisce organi e procedure in modo tale che nessun livello di governo e nessun gruppo linguistico possa prevalere sull'altro, ma si pongano in un rapporto assolutamente paritario.

Quanto al procedimento per la formazione delle norme di attuazione, il rapporto paritetico si evince non solo dalla composizione delle Commissioni paritetiche ove sono parimenti rappresentati Stato e Provincia, ma anche dal ruolo rivestito dalle stesse. Di fatto questi organismi assumono la funzione di co-decisori delle norme di attuazione, poi approvate formalmente tramite atti normativi statali (un tempo con decreto del Presidente della Repubblica D.P.R., ora con decreti legislativi). Peraltro, si ricorda a tal proposito anche la facoltà riconosciuta dallo Statuto di autonomia del 1972 (articolo 52, comma 4) al Presidente della Provincia di intervenire alle sedute del Consiglio dei Ministri, quando si trattano questioni che riguardano la Provincia,

come accade proprio nel caso delle norme di attuazione. Le norme di attuazione sono dunque adottate con decreto legislativo sentita una commissione paritetica e dopo la relativa deliberazione del Consiglio dei Ministri alla cui seduta può intervenire il Presidente della Provincia (Peterlini 2015; Chieppa 2008).

Non solo il ricorso a tali norme merita attenzione dal punto di vista quantitativo (le due Province hanno approvato circa il triplo delle norme prodotte dalle altre Regioni a statuto speciale) (Postal 2011), ma si può certamente affermare che si tratta di elementi cardine del sistema autonomistico anche dal punto di vista qualitativo, in quanto non si sono limitate solo a dare attuazione allo Statuto, ma sono andate ben oltre il dato testuale dando contenuto e forma al sistema autonomistico provinciale anche al di là (seppure non discostandosene nello spirito) dello Statuto stesso (cosiddetta “autonomia dinamica”), in conformità a quella funzione integrativa loro riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale.³ Il ricorso diffuso alle norme di attuazione che caratterizza questo territorio rispetto alla maggior parte delle altre Regioni a statuto speciale italiane, soprattutto quelle insulari, dipende molto dal suo sistema politico e, in particolare, dalla sua compattezza (ciò vale soprattutto in Provincia autonoma di Bolzano) intorno ad una percezione dell’autonomia molto più forte di altre realtà. In altre parole, nel caso altoatesino la quantità di norme di attuazione approvate dipende molto dal clima politico positivo sviluppatosi nei rapporti con lo Stato centrale, dalla particolare forza politica e contrattuale della Provincia di fronte allo Stato e, più in generale, dalla capacità di questa realtà speciale di perorare la propria causa con maggiore convinzione rispetto alle altre.⁴

Per questo stesso motivo, non solo la Provincia autonoma di Bolzano, insieme a quella di Trento, è l’autonomia speciale che riesce ad avere più norme di attuazione, ma è anche quella che per prima e con maggior frequenza ha fatto ricorso allo strumento delle intese in materia finanziaria.

Si potrebbe dire che chi è più capace di ottenere risorse e di graduare la propria partecipazione al debito pubblico con livelli di partecipazione più bassi, anche sulla base dell’efficienza nella gestione delle competenze, traduce la propria capacità di negoziazione proprio nello strumento dell’intesa bilaterale. E ciò anche in via preferenziale e alternativa alla normativa di attuazione, laddove alcuni dettagli contenuti negli accordi finanziari sarebbero forse potuti transitare in una norma di attuazione, ma si è preferito dire tutto nell’intesa che per la sua natura di accordo di fatto politico non richiede passaggi non solo parlamentari, ma neppure ministeriali.

In questo senso, grazie alla compattezza politica di cui si diceva prima, dal secondo statuto in poi e in modo incrementale dal 2009 in avanti, la Provincia autonoma di Bolzano (con quella di Trento) ha affrontato le criticità della finanza pubblica

e le conseguenti restrizioni introdotte dalle manovre statali in modo solidale e proattivo, facendo ricorso proprio a questo strumento di negoziazione con lo Stato.⁵

Senza voler entrare nei dettagli della procedura di revisione statutaria prevista per la materia finanziaria e cosiddetta “decostituzionalizzata” (Valdesalici 2010; Parolari 2018) basti qui ricordare come tali intese siano siglate dagli Esecutivi rispettivamente dello Stato, di ciascuna delle due Province autonome e della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, anche in questo caso in un rapporto di parità reciproca. Si pensi all’intesa conosciuta come “Accordo di Milano” sottoscritto nel novembre del 2009 tra il Governo e la Provincia autonoma di Bolzano, insieme alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alla Provincia autonoma di Trento, volta al coordinamento della finanza pubblica nell’ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale.⁶

Dal momento che questa speciale procedura prevede che l’equilibrio finanziario così delineato possa essere eventualmente modificato solo con una nuova intesa, in questo modo blindando la finanza regionale e provinciale rispetto a possibili variazioni introdotte di imperio dal centro, a questo accordo ha fatto seguito la revisione introdotta nel 2014 e nota come “Patto di Garanzia” con la quale sono stati ridefiniti i termini del concorso di queste autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica.⁷ Sempre a ribadire la natura negoziale delle relazioni finanziarie tra la Provincia e lo Stato, nel novembre 2021 è ancora tramite intesa che la Provincia autonoma di Bolzano (e la Provincia autonoma di Trento) si è accordata con lo Stato sulle partite finanziarie pendenti, tra cui la ridefinizione della partecipazione al risanamento della finanza pubblica e la restituzione degli arretrati riguardanti il gettito sui giochi “d’azzardo”.

Se si considera che le leggi statali previste dall’articolo 104 dello Statuto a completamento della procedura di revisione dell’autonomia finanziaria provinciale, di fatto, non fanno altro che recepire *in toto* gli accordi siglati tra Stato e Regioni speciali/Province autonome, e che, pur beneficiando di maggiore flessibilità grazie a questo procedimento, le disposizioni finanziarie statutarie mantengono la natura di parametro di legittimità costituzionale al pari di tutte le altre previsioni dello statuto, si può ben comprendere il ruolo cruciale della negoziazione bilaterale tra Stato e Provincia così come dell’intesa che ne è l’esito, divenuta il fondamento negoziale della modifica statutaria in materia finanziaria e negli ultimi anni, in alcuni casi, anche del conferimento di nuove competenze alla Provincia oltre il dato statutario.

Vale la pena osservare come il meccanismo dell’accordo negoziale sia andato sempre più affermandosi in via preferenziale anche tra le amministrazioni, statale e provinciale, non solo nella materia finanziaria, al fine di garantire un maggior

coordinamento nell'esercizio delle rispettive competenze. Si pensi alla stipula di accordi di programma ed ai protocolli di intesa tra le pubbliche amministrazioni provinciali/regionali e statali per l'organizzazione amministrativa degli uffici giudiziari o per definire i dettagli dell'inquadramento del personale amministrativo nei ruoli regionali. In alcuni casi, è lo stesso Statuto di autonomia del 1972 a prevedere il ricorso ad intese: all'articolo 13 sulle domande di concessione per le grandi derivazioni idroelettriche; all'articolo 14 per le opere idrauliche e l'utilizzazione delle acque pubbliche; all'articolo 15 sull'utilizzazione da parte delle Province di finanziamenti statali per l'incremento delle attività industriali; all'articolo 19 sulle nomine del presidente e dei membri delle commissioni per gli esami di stato nelle scuole di lingua tedesca; all'articolo 82 sugli indirizzi e obiettivi strategici in materia di accertamento dei tributi.

Da ultimo, occorre ricordare che le relazioni tra Provincia e Stato passano anche attraverso il Commissario del Governo, così come previsto dal Titolo VI dello Statuto di autonomia, che, oltre a provvedere all'ordine pubblico, coordina lo svolgimento delle attribuzioni dello Stato sul territorio provinciale, vigila sull'andamento dei rispettivi uffici amministrativi e vigila altresì sull'esercizio da parte della Provincia e degli altri enti pubblici locali delle funzioni ad essi delegate dallo Stato (Carli 2020; Woelk 2008).

1.2 Le vie del multilateralismo nel rapporto tra la Provincia autonoma di Bolzano e lo Stato

Se la bilateralità è certamente l'opzione che la Provincia tende a privilegiare nella relazione con lo Stato, ciò nondimeno si deve ricordare che la stessa può partecipare anche alle occasioni di confronto nelle sedi di raccordo multilaterale previste per tutte le Regioni, a statuto ordinario o speciale che siano. Il riferimento va innanzitutto al sistema delle Conferenze dove si esplica il principio di leale collaborazione e, in particolare, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 1983 (Pizzetti 2000). Si tratta dell'organismo fulcro del coordinamento e del dialogo tra Regioni e Stato, essendo obbligatoria la sua consultazione nelle materie di competenza regionale.

Il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano si affianca dunque agli altri Presidenti di Regioni ed al Presidente della Provincia autonoma di Trento nella sede del dialogo e della collaborazione tra gli Esecutivi territoriali e quello statale per

trovare una posizione comune attraverso l'utilizzo degli strumenti tipici di questo organo, ovvero i pareri e le intese, forti o deboli che siano, gli accordi, i raccordi, nonché l'interscambio di informazioni.⁸

Se si osserva il sistema delle Conferenze dalla prospettiva della Provincia autonoma di Bolzano, occorre innanzitutto sottolineare che, in forza di quanto anticipato nella premessa di questo contributo, sono le due Province a partecipare alla Conferenza Stato-Regioni, sancendo così la loro natura sostanzialmente regionale (Cosulich 2012).⁹

Seppur la dottrina maggioritaria abbia evidenziato più volte il ruolo tutto sommato marginale della Conferenza Stato-Regioni, che – si ricorda – non è un organo costituzionale ma è regolato da leggi ordinarie, vi è da dire che non solo la Provincia autonoma di Bolzano partecipa regolarmente alle sedute di questo organo, ma in alcuni casi è proprio in questa sede che la stessa è riuscita a far valere la sua posizione, ottenendo risultati importanti.

Per quanto riguarda la marginalità dell'organo, si può osservare come lo stesso dovrebbe garantire quel raccordo necessario per rispettare il principio di leale collaborazione, ma l'esperienza della pandemia ne ha acuito la graduale – già in essere – perdita di importanza (Savastano 2020). L'emergenza sanitaria ha infatti messo in luce due aspetti: stante lo scarso coinvolgimento del Parlamento, i presidenti delle Regioni/Province autonome, e segnatamente il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, sono stati molto spesso gli unici attori istituzionali con cui il Governo si è interfacciato nel prendere le decisioni più opportune. Ciò è accaduto molto spesso perché il Governo ha superato il sistema delle Conferenze (si ricorda, oltre alla Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Unificata con autonomie locali e città) cercando circuiti concertativi alternativi di natura più politica come, ad esempio, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.¹⁰ Vista la tendenza a portare in Conferenza Stato-Regioni la posizione comune emersa in seno alla Conferenza delle Regioni/Province autonome (anche senza che su questa posizione si sia raggiunta l'unanimità) e, quindi, stante la mancata possibilità di far presente le istanze di tutti, si comprende bene la perdita di rilevanza della stessa Conferenza Stato-Regioni.

Ciononostante, proprio durante la pandemia, è nella Conferenza Stato-Regioni che sono stati discussi aspetti decisivi per la Provincia autonoma di Bolzano. È in questa sede, infatti, che il Presidente della Provincia di Bolzano ha fatto valere le sue posizioni nei confronti di alcuni strumenti adottati dal Governo sia per la gestione dell'emergenza sanitaria sia per gli aspetti più prettamente economici.

È sempre in sede di Conferenza Stato-Regioni che, nel corso del 2020, sono stati siglati gli accordi quadro ex articolo 4 del decreto legislativo numero 281/1997 tra

Governo, Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano, in materia di finanza pubblica per assicurare le risorse necessarie per l'espletamento delle rispettive funzioni istituzionali in conseguenza della perdita di entrate connesse all'emergenza Covid-19. Tali accordi hanno rappresentato la premessa per la successiva ridefinizione in sede bilaterale del contributo agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica a carico della Provincia autonoma di Bolzano (e di quella di Trento).

La relazione della Provincia autonoma di Bolzano con lo Stato non si esaurisce però nel sistema delle Conferenze, ma trova espressione concreta anche nel ruolo svolto dai rappresentanti provinciali eletti nella tradizionale sede parlamentare. Come si evince dall'articolo 67 della Costituzione anche i parlamentari eletti nei collegi elettorali altoatesini sono soggetti al divieto del mandato imperativo e, di conseguenza, anche per essi vale il principio della generalità dell'interesse rappresentato. Ciò non comporta tuttavia che l'eletto non possa privilegiare gli interessi della propria circoscrizione elettorale. Il fenomeno si manifesta in maniera del tutto fisiologica con riferimento ai parlamentari altoatesini e va collocato nell'ambito dell'autonomia speciale che gli stessi in qualche modo rappresentano e che svolge "il ruolo di valore unitario fondante dell'ordinamento, di limite implicito (di fatto) del pluralismo politico, di fattore di aggregazione pre-politico e interpartitico" (cfr. Toniatti 2011).¹¹

In tal senso, la "delegazione parlamentare" altoatesina ha contribuito e contribuisce alla tutela e promozione dell'autonomia provinciale speciale esercitando le funzioni ad essa spettanti ovvero: la funzione parlamentare di controllo che si realizza nel ricorso a strumenti conoscitivi quali interrogazioni e interpellanze, oltre alle proposte istitutive e la partecipazione ad indagini conoscitive e commissioni di inchiesta; la funzione di indirizzo e la funzione legislativa che si concretizza nella proposta, adesione e il voto di risoluzioni e ordini del giorno parlamentari su questioni inerenti l'autonomia, nonché attraverso l'iniziativa legislativa tesa ad introdurre nella legislazione statale norme di portata derogatoria rispetto a quanto previsto per il territorio nazionale o, viceversa, per estendere all'Alto Adige norme nazionali laddove più vantaggiose, oltre all'iniziativa legislativa in materia costituzionale e la formulazione di proposte di revisione statutaria.¹²

Vale la pena ricordare in proposito anche che, su designazione dei rispettivi Gruppi e secondo criteri di proporzionalità, parlamentari altoatesini possono concorrere alla composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali richiamata dall'articolo 126 Costituzione e dallo Statuto d'autonomia all'articolo 49 bis.¹³ È evidente che anche in tale sede i parlamentari altoatesini portano con sé in qualche modo la rappresentanza dei rispettivi interessi territoriali.¹⁴ Da

notare che sinora non è ancora avvenuta quella integrazione all'interno della Commissione di "rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali" prevista dall'articolo 11 della legge costituzionale numero 3 del 2001 e su cui anche i senatori e deputati altoatesini hanno presentato diverse iniziative legislative ai fini dell'introduzione di una specifica rappresentanza provinciale all'interno di quest'organo.¹⁵ Tuttavia, la Commissione si è dotata di un regolamento interno in cui definisce le modalità con cui la stessa può consultare i rappresentanti delle autonomie territoriali.¹⁶ In questo modo, si è formalizzato e reso stabile il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella Commissione, ma a differenza di quanto avverrebbe con la formale integrazione, i rappresentanti dei territori possono intervenire solo nella fase istruttoria, senza poter partecipare alla fase deliberativa, di tal che il parere finale non è dotato della medesima valenza procedurale.

Da ultimo, se si considera la posizione dei parlamentari altoatesini nel garantire l'autonomia del proprio territorio va fatto un breve richiamo ad un fenomeno tutto politico verificatosi con una certa frequenza in questi anni. Mi riferisco alla decisi-
vità del voto dei Parlamentari della *Südtiroler Volkspartei* al Senato ai fini dell'approvazione di una legge, a cui hanno fatto seguito le richieste della stessa *Südtiroler Volkspartei* di vedere compensato l'appoggio politico offerto con una serie di interventi che di fatto si traducono in una maggior garanzia dell'autonomia.

In definitiva, emerge chiaramente come la forza negoziale della Provincia autonoma di Bolzano nei rapporti con lo Stato sia il risultato del ricorso ai plurimi canali esistenti, inverandosi dunque non solo nelle forme della negoziazione bilaterale, ma anche nel ricorso ai tradizionali canali del coordinamento multilaterale verticale e orizzontale, nonché nella rappresentanza politica diretta.

2. Il rapporto della Provincia autonoma di Bolzano con le altre autonomie regionali

Al pari di quanto detto sinora con riferimento al rapporto tra la Provincia e lo Stato, anche per quanto concerne le relazioni con le altre Regioni, si può osservare come le stesse si sviluppino su canali paralleli di matrice ora bilaterale, ora multilaterale.

Partendo da quest'ultimo profilo di analisi, si è accennato nel paragrafo che precede al ruolo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, organismo di raccordo interregionale ove siedono i Presidenti di Regione/Provincia autonoma, ma anche gli eventuali assessori competenti e che, in un rapporto sempre più stretto con la Conferenza Stato-Regioni, si è affermata come sede decisionale in alcuni casi

addirittura alternativa a quest'ultima. Accade, quindi, con una certa frequenza che la Conferenza delle Regioni e Province autonome venga convocata per discutere in anticipo dei temi all'ordine del giorno della, successiva, Conferenza Stato-Regioni o Conferenza unificata, così come accade che il Governo si pronunci dopo aver ricevuto il parere della Conferenza delle Regioni/Province autonome, senza coinvolgere la Conferenza Stato-Regioni.¹⁷ Ciò è accaduto anche recentemente laddove si osservi come tra gli argomenti all'ordine del giorno delle ultime convocazioni della Conferenza delle Regioni/Province autonome vi siano temi chiave come la gestione concordata tra Stato e Regioni del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) in corso di definizione da parte del Governo, per il quale la Conferenza sta ponendo in essere molteplici azioni,¹⁸ direttamente, attraverso delegati o attraverso il suo presidente, per veder garantito un ruolo decisivo alle Regioni. Non solo; a conferma del fatto che la Conferenza gioca un ruolo importante nell'affermazione delle istanze regionali si possono richiamare tutta una serie di iniziative politiche e tecniche che ne suggellano la posizione di interlocutore privilegiato del Governo. Si pensi, ad esempio, all'accordo siglato tra la Conferenza e il Governo nel novembre 2021 in cui si è concordato su alcuni punti, tra cui la crescita progressiva del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale per un totale di 12 miliardi nel triennio, l'aumento del fondo per il trasporto pubblico locale e per il diritto allo studio degli alunni con disabilità e quello per le persone non autosufficienti. Il tutto a ribadire il ruolo decisivo e a tratti preponderante di quest'organo di estrazione prettamente politica nel processo di negoziazione con lo Stato, cui partecipa anche il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, o gli assessori competenti per materia, raffrontandosi con le altre autonomie regionali su un piano di parità per giungere ad una posizione comune.

Ulteriore organo di raffronto politico tra Regioni/Province autonome a cui partecipa anche la Provincia autonoma di Bolzano è poi la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. In questo caso il peso politico dell'organo è decisamente inferiore, ma si tratta comunque di un organismo attraverso cui le Regioni/Province autonome fanno rete e si coordinano con la Conferenza delle Regioni/Province autonome portando all'ordine del giorno di quest'ultima i temi più importanti emersi.¹⁹

A fronte della partecipazione della Provincia a questi organismi di negoziazione multilaterale in cui si concretizzano le possibilità di confronto con le altre realtà regionali, vi sono poi quelle relazioni di natura politico-negoziale che si realizzano al di fuori di organismi istituiti ad hoc. In questo senso, le relazioni degne di nota sono di vario tipo: quelle che si sviluppano con le altre autonomie speciali, o con le

autonomie speciali alpine, o ancora bilateralmente tra la Provincia e una o più Regioni, nella maggior parte dei casi confinanti.

Oltre a quanto innanzi detto con riferimento alla relazione con la confinante Provincia autonoma di Trento, rispetto alla quale Bolzano procede congiuntamente o disgiuntamente e con la quale è accomunata dall'adesione al Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) Euregio,²⁰ si può osservare come vi siano tentativi di messa in rete tra le realtà speciali, dirette tra l'altro a fare fronte comune nei confronti del Governo laddove vi sia una forte comunanza di interessi e problemi. Si pensi a titolo di esempio alla cosiddetta Dichiarazione d'Aosta, sottoscritta nel 2006 dai rappresentanti delle autonomie speciali e sottoposta alla Commissione affari costituzionali statale, in cui si attestano – tra i principi cardine della specialità – il principio di bilateralità nei rapporti con lo Stato, nonché quello dell'intesa e della natura pattizia delle fonti dell'autonomia, e si afferma concordemente la necessità di una loro costituzionalizzazione.

In alcuni casi la relazione con le altre specialità è limitata all'arco alpino, ovvero si articola tra Alto Adige, Trentino, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, anche in questo caso in ragione della comunanza di interessi. In proposito, la relazione si sviluppa su molteplici piani, non solo politici, ma anche tecnico-amministrativi. Si pensi alla recente convenzione quadro siglata da Regione Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Province Autonome di Bolzano e Trento per la costituzione di un gruppo di lavoro tra l'Università di Udine e le Regioni speciali alpine sul diritto regionale e, in particolare, sul tema della specialità.²¹ D'altro canto, proprio la Provincia autonoma di Bolzano, insieme con Trento, ha fatto spesso da apripista nei confronti delle altre Regioni alpine nella gestione dei rapporti soprattutto finanziari con il Governo, in alcuni casi fungendo in qualche misura come modello. Si pensi tra tutti al caso del cosiddetto Accordo di Milano in seguito al quale anche Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia hanno fatto ricorso alle medesime soluzioni procedurali (Postal 2011, 40).

Vi sono poi quelle relazioni di natura bilaterale o multilaterale che la Provincia sviluppa soprattutto con le Regioni di confine, ovvero Veneto e Lombardia. Si pensi proprio a quanto deciso con l'Accordo di Milano rispetto al finanziamento a carico della Provincia autonoma di Bolzano (e Trento) di progetti ed iniziative di competenza statale, a favore dei territori confinanti per sopperire ai disagi legati alla loro peculiarità di "territori di confine".²²

In alcuni casi la collaborazione con la vicina Provincia autonoma di Trento e la Regione Lombardia è conseguenza della necessità per la Provincia autonoma di Bolzano di gestire funzioni proprie o delegate che interessano un territorio più ampio di

quello provinciale (Sartori 2011, 540). Si pensi al caso emblematico della gestione del Parco Nazionale dello Stelvio, oggetto di intesa tra la Provincia autonoma di Bolzano, quella di Trento e la Regione Lombardia concernente l'attribuzione delle relative funzioni statali e dei relativi oneri finanziari.²³

Lo strumento dell'intesa è quindi utilizzato anche nella definizione dei rapporti bi- o multilaterali con le altre Regioni, tant'è che qualche mese dopo il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano ha siglato una nuova intesa questa volta solamente con il Presidente della Giunta regionale lombarda, per la valorizzazione dell'area dello Stelvio, tra le altre cose, attraverso la realizzazione di uno studio di fattibilità del traforo dello Stelvio. Altro esempio di collaborazione tra la Provincia autonoma di Bolzano, la Regione Lombardia, la Regione Veneto, oltre alla Provincia autonoma di Trento ed il Governo è quello relativo all'organizzazione delle Olimpiadi invernali 2026 che ha visto la recente costituzione di un comitato organizzativo nella forma giuridica di una fondazione di diritto privato, Milano-Cortina 2026, nonché la discussione attualmente in essere per la costituzione in forma societaria di una Agenzia di progettazione olimpica di cui si ipotizza faranno parte oltre ai ministeri competenti, le due Regioni e le due Province autonome.

Questi esempi dimostrano dunque come la Provincia autonoma di Bolzano possa muoversi nel gestire le relazioni con le altre Regioni su diversi piani: da un lato, partecipando su un piano di parità con le altre Regioni nelle sedi istituzionali previste a livello nazionale come le Conferenze; dall'altro, attraverso gli strumenti della negoziazione politica che sfociano in uno strumentario giuridico, non codificato o standardizzato, che passa dalle intese agli istituti di diritto privato.

3. Conclusioni

Dal 1972 in poi si è assistito ad una dinamica di crescente centralità delle due Province autonome che si sono mosse, con posizioni congiunte o disgiunte, nella gestione delle relazioni con lo Stato, ma anche con le altre Regioni, assumendo in molti casi il ruolo di attori politici chiave del sistema regionale.

In questa fase, la negozialità e la bilateralità come metodo privilegiato di gestione dei rapporti con lo Stato hanno visto un incremento significativo. Laddove la via della negoziazione bilaterale non fosse praticabile, la Provincia autonoma di Bolzano si è comunque mossa nelle sedi di raccordo e di concertazione in essere per tutte le altre Regioni, ovvero partecipando al sistema delle Conferenze, senza dimenticare il ruolo fondamentale della rappresentanza politica diretta. Per quanto concerne

le altre Regioni non sono mancate le relazioni bilaterali o multilaterali di impronta politica che si sono particolarmente consolidate nei rapporti con le altre autonomie speciali, nonché delle autonomie ordinarie confinanti.

Qualunque sia stato l'approccio e lo strumento prescelto per gestire i rapporti con lo Stato e le altre autonomie regionali, la Provincia autonoma di Bolzano ha sempre puntato a tutelare e consolidare la propria autonomia speciale, obiettivo raggiunto più facilmente laddove la relazione si è posta su un piano di parità e grazie anche alla forte coesione politica che caratterizza questo territorio.

Note

- 1 La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol non è dunque rappresentata in Senato in base alla riforma del 2020, mentre ciascuna delle due Province autonome è rappresentata con tre seggi. Sul piano istituzionale nazionale la riforma ha sostituito dunque la Regione con le due Province autonome, divenendo di fatto questa l'unica Regione in Italia priva di una rappresentanza propria.
- 2 Così l'autore chiarisce come "elemento essenziale per la connotazione pattizia, paritetica ma anche 'mista' della commissione è la previsione statutaria della nomina di un componente di lingua tedesca da parte del governo e di un componente di lingua italiana da parte della provincia (art. 107, co. 2, St), perché ciò sta ad indicare un indiretto riconoscimento della natura etnicamente pluralistica dello Stato da un lato e della Provincia dall'altro".
- 3 Cfr. Corte costituzionale numero 260/1990, punto 4 del considerato in diritto; ed anche la precedente sentenza Corte costituzionale numero 20/1956. Sul punto può essere interessante osservare come nella sentenza numero 20/1956, la Consulta sostiene altresì la possibilità che le norme di attuazione contengano disposizioni *praeter legem*: ovvero che vadano ad integrare la normativa statutaria, con il solo limite del rispetto delle disposizioni dello statuto e delle finalità statutarie dell'autonomia speciale.
- 4 Ciò probabilmente per ragioni storiche, politiche, sociali e, di conseguenza, perché le esigenze particolari delle collettività territoriali sono più forti e sentite rispetto ad altre realtà. Da un raffronto tra il 1965 e il 2001 si può osservare come siano state approvate 73 norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige / Südtirol, contro le 21 per il Friuli-Venezia Giulia, le 15 per la Valle d'Aosta, le 7 per la Sardegna e le 6 per la Sicilia (cfr. Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome 2011).

- 5 Ed alle relative norme di attuazione approvate in un secondo momento per dare implementazione alle intese stesse.
- 6 È noto come il testo dell'intesa sia poi confluito nell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, numero 191 (legge finanziaria 2010), con particolare riferimento ai commi dal 106 al 126, che ha così formalmente apportato una revisione al Titolo VI dello Statuto di autonomia. Per accordare la tutela dell'autonomia speciale con le modifiche introdotte attraverso l'intesa, il passo successivo è consistito nell'adozione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge numero 191/2009, delle relative norme di attuazione nel rispetto della procedura prevista all'articolo 107 dello Statuto.
- 7 Intesa recepita nella legge numero 190/2014 articolo 1, commi 406-413.
- 8 Vale la pena ricordare che solo nel caso della cosiddetta intesa forte le Regioni e le due Province autonome sono poste su un piano di effettiva parità con lo Stato, dal momento che se l'intesa non viene raggiunta è precluso allo Stato l'adozione dell'atto ad essa sottoposto. Nel caso invece della cosiddetta intesa debole il Governo può procedere anche senza l'assenso delle Regioni/Province autonome, a condizione che l'atto sia adeguatamente motivato.
- 9 Sono cioè i due Presidenti delle due Province, anche in veste di presidente di turno della Regione, a presenziare alle sedute della Conferenza.
- 10 Si pensi al decreto-legge numero 6/2020 (articolo 3, comma 1) e il 19/2020 (articolo 2, comma 1) ove si dispone che i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri necessari per attuare le misure di contenimento dell'emergenza debbano essere adottati previo parere non della Conferenza Stato-Regioni ma del Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome. Seguendo questa impostazione anche il decreto 33/2020 ha demandato alla Conferenza delle Regioni e Province autonome, e non alla Conferenza Stato-Regioni, l'elaborazione di linee guida per la riapertura delle attività economiche, poi integralmente recepite da un Decreto del Presidente Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) del 17 maggio 2020.
- 11 Così il professor Toniatti (2011), con riferimento al Trentino e, quindi, per estensione all'Alto Adige.
- 12 Ciò non necessariamente secondo una linea sempre comune con la vicina Provincia autonoma di Trento per la quale valgono comunque considerazioni analoghe. Per quanto riguarda le proposte di legge costituzionale provenienti da parlamentari altoatesini, si consulti il sito della Camera: <http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/documenti/filtripdIRisultatoNew.asp?tab=&selCostituzionali=2&selIniziativa=Popolare&selTipologia=1&selConclusi=&selInCorso=&tipoVis=>.
- 13 L'articolo prevede che lo scioglimento del Consiglio provinciale per ragioni di sicurezza nazionale avvenga con decreto motivato del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita una Commissione composta di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi indicati con legge (si tratta della legge numero 52 del 1963).
- 14 Ciò soprattutto laddove si consideri la previsione del regolamento della Camera in base al quale i progetti di legge che contengano disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali delle Regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni, sono trasmessi anche a questa Commissione, la quale esprime il proprio parere.
- 15 Cfr. atto senato numero 21 di iniziativa dei senatori Durnwalder, Steger e Unterberger e il progetto di legge numero 602 alla camera di iniziativa degli onorevoli Schullian, Gebhard e Plangger.

- 16 La legge li identifica nella Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nelle associazioni di enti locali, nonché nei rappresentanti dei singoli enti territoriali.
- 17 Lo si è già detto con riferimento alla gestione della pandemia Covid-19, laddove ad esempio le menzionate “Linee guida per la riapertura delle attività economiche e sociali” nell’emergenza da Covid-19 approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sono poi state recepite da un’ordinanza del Ministero della Salute.
- 18 Tra cui, ad esempio le audizioni presso la Commissione Bilancio della Camera.
- 19 Come, ad esempio, quello menzionato del PNRR su cui i due organismi interloquiscono per giungere ad una posizione comune da presentare al Governo.
- 20 Cfr. il sito web del GECT Euregio: www.europaregion.info/it/.
- 21 Progetto che nasce dalle pregresse esperienze dell’“Osservatorio sull’Autonomia speciale” attivato presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Ateneo friulano e del “Laboratorio di Innovazione istituzionale per l’Autonomia integrale – LIA/ASA Autonomie Speciali Alpine” della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Trento.
- 22 Si è in proposito prevista la creazione di un fondo speciale in cui ciascuna Provincia dovrà stanziare 40 milioni di euro all’anno per i comuni confinanti della Provincia di Sondrio (Bormio, confinante con Trento, e Valfurva, confinante con entrambe le Province autonome) e di quella di Belluno (complessivamente 15 comuni, di cui undici confinanti con la Provincia di Trento, tre con quella di Bolzano e uno con entrambe le Province autonome). Il riferimento è al comma 117, articolo 2, legge numero 161/2009, in cui si prevede la stipula di accordi tra il Ministro dell’Economia e delle Finanze con ciascuna Provincia, da stipulare previo parere con le Regioni interessate. Il comma successivo (118) prevede altresì l’istituzione di un organismo di indirizzo, composto da rappresentanti dello Stato, delle due Province autonome e di ciascuna delle Regioni ordinarie confinanti. Ad esso spetta la gestione dei progetti, assumendo il compito di definire – ai sensi dei commi 119 e 120 – gli indirizzi per la valutazione e l’approvazione dei progetti, sulla base di un D.P.C.M., adottato d’intesa con le Province, nel quale vengono individuate le linee guida e i criteri direttivi.
- 23 Si ricorda che a seguito di tale intesa e con apposita norma di attuazione (il decreto legislativo 14/2016) è stato anche istituito tra gli enti territoriali appena menzionati, il Ministero dell’ambiente, tre Comuni il cui territorio amministrativo rientra nel Parco, un rappresentante delle associazioni di protezione ambientale riconosciute designato dal Ministero e un rappresentante dell’istituto superiore per la protezione e per la ricerca ambientale (ISPRA), un comitato di coordinamento ed indirizzo per garantire la configurazione unitaria del Parco.

Riferimenti bibliografici

- Carli, Massimo (2020), *Diritto regionale. Le autonomie regionali speciali e ordinarie*, Torino: Giappichelli
- Chieppa, Roberto (2008), *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali*, in: *Le Regioni*, 6, 1051-1076
- Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome (2011), *Ricognizione delle competenze e delle funzioni delle Regioni a statuto speciale delle Province autonome*, Roma
- Cosulich, Matteo (2012), *Trentino-Alto Adige*, in: Vandelli, Luciano (a cura di), *Il Governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna: Il Mulino, 291-309
- Palermo, Francesco (2001), *Ruolo e Natura delle commissioni paritetiche e delle norme di attuazione*, in: Marko, Joseph/ Ortino, Sergio/ Palermo, Francesco (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, Padova: Cedam, 826-844
- Parolari, Sara (2018), *La specialità e le fonti del diritto*, in: Palermo, Francesco/Parolari Sara (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli: ESI, 71-98
- Peterlini, Oskar (2015), *Forma di governo e rapporto con lo Stato*, in: Baroncelli, Stefania (a cura di), *Profili costituzionali del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali*, Torino: Giappichelli, 55-92
- Pizzetti, Franco (2000), *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in: *Le Regioni*, 3-4, 473-494
- Postal, Gianfranco (2011), *Le norme di attuazione statutaria*, in: Marcantoni, Mauro/Postal, Gianfranco/Toniatti, Roberto (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano: Franco Angeli, 102-163
- Sartori, Giuseppe (2011), *L'evoluzione organizzativa, legislativa e finanziaria del sistema provinciale a seguito del Secondo Statuto di Autonomia*, in: Marcantoni, Mauro/Postal, Gianfranco/Toniatti, Roberto (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Franco Angeli: Milano, 513-542
- Savastano, Federico (2020), *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in: *federalismi.it*, 28, 1-46
- Toniatti, Roberto (2011), *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in: Marcantoni, Mauro/Postal, Gianfranco/Toniatti, Roberto (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Franco Angeli: Milano, 255-312
- Valdesalici, Alice (2010), *L'intesa finanziaria per il Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà*, in: Woelk, Jens (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano/Bozen: Eurac Research, 95-114
- Woelk, Jens (2008), *What it Means to be Special in Relations with the Central State: Institutions and Procedures*, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (a cura di), *Tolerance Through Law: Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden/Boston: Brill-Nijhoff, 121-142

Gabriel N. Toggenburg

Wie EU-fit ist Südtirol, wie minderheitenfit ist die EU?¹

How EU-fit is South Tyrol, how minority-fit is the EU?

Abstract This chapter addresses two questions: Firstly, is the autonomous system of South Tyrol 'EU-fit' in the sense that it is ready and able to adopt to the conditions imposed by EU law and to use the possibilities offered by the overall EU system? And, secondly: Is (and if yes, to which degree) the EU minority-fit in the sense that it is ready and able to protect and promote national minorities within its own territory? After a brief analysis of these questions, the author concludes that South Tyrol and its Autonomy Statute proved to be EU-fit whereas the reply to the second question concludes on a more ambiguous note. Whereas the EU can hardly be overrated for its extremely important role in providing a new political and legal framework to the relationship between Austria and Italy, its engagement as a proactive agent for the protection of national minorities is characterised by legal and political limitations.

1. Einleitung

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit „Minderheitenfitness“ der EU bzw. Südtirols „EU-Fitness.“ Der Begriff der Fitness kommt aus dem Englischen und bezeichnet einen Zustand der Gesundheit, aber auch der Tauglichkeit.

Eine „minderheitenfitte“ EU ist dann wohl eine Union, die tauglich, sprich einerseits fähig und andererseits gewillt ist, sich für die Anliegen der Minderheiten auf ihrem Territorium einzusetzen und diese zu schützen. Das ist ein recht hoher Anspruch und wir werden sehen, ob die heutige EU dieser Messlatte wirklich gerecht werden kann oder überhaupt will.

Ein „EU-fittes“ Südtirol ist wohl ein Südtirol, das einerseits den Anforderungen des Europarechts genügt und andererseits die Möglichkeiten des Integrationsprozess maximal und aus Überzeugung ausnützt.

Wie steht es also um diese Fitness der EU und Südtirols? Sind die EU und das autonome Südtirol gleichermaßen „EU-fit“ bzw. „Minderheiten-fit“? Das ist eine schwierige Frage und wohl auch ein unfairer Vergleich, da der normative und faktische Druck für Südtirol, EU-fit zu sein, ungemein grösser ist als jener für die EU „minderheiten- oder autonomiefit“ zu sein. Überspitzt mag man sagen, dass die Frage der EU-fitness für Südtirol eine Frage der Pflicht, jene der „Minderheitenfitness“ der EU aber Großteils eine Frage der Kür ist. Beginnen wir mit Südtirol.

2. Ist Südtirol, ist das Autonomiestatut „EU-fit“?

Blickt man in den Text des Autonomiestatuts, so findet man 8 Verweise auf die Europäische Union im weiteren Sinne. Diese sind recht trocken und mehrheitlich im Ton eines *caveats* gehalten. Das Autonomiestatut hat somit wenig europäisches Verfassungspathos zu bieten, was einen Kontrast bildet zur politischen Praxis, in der Südtirol gerne als „kleines Europa innerhalb Europas“ oder gar als Europäisches *role model* bezeichnet wird.²

Was sagt also das Autonomiestatut? Die meisten Verweise auf Europa sind Hinweise auf die juristische Tatsache, dass das Land bei der Ausübung seiner Kompetenzen – ob nun bei Konzessionsvergaben (Artikel 13), der Erteilung von Förderungen und Beiträgen (Artikel 73) oder der Einführung örtlicher Abgaben (Artikel 80(1)) – die entsprechenden Vorgaben der EU-Rechtsordnung zu beachten hat. Ein formalistischer Blick auf den Text des Autonomiestatuts verengt somit die Wahrnehmung des Verhältnisses Bozen/Brüssel (oder: Autonomiestatut/EU-Recht) auf ein

trockenes Verwaltungsverhältnis, bei dem es dem Statut in erster Linie darum geht, dass die kleine Provinz im Norden Italiens nicht auf die großen Zehen der omnipräsenten Kompetenzen der EU tritt.

Zweifelloos stellt die EU eine Kompetenzausübungsschranke für das Land Südtirol dar.³ Doch dies ist nur einer unter vielen, durchaus dramatischeren Aspekten des Verhältnisses Europarecht und Autonomierecht.

Vergegenwärtigen wir uns dazu die Diskussion zum Thema Bozen/Brüssel der vergangenen Jahrzehnte. Wir erinnern uns, dass die lokale Wahrnehmung EU-ropas zwischen Bedrohung und Hoffnung oszillierte. Brüssel wurde einerseits als hoffnungsvoller Freund und andererseits als unkalkulierbares Risiko wahrgenommen. Besonders stark sah man diese latente Spannung wohl Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre.⁴ Warum dies?

Vor 30 Jahren, 1992, stand man quasi wie in einem Western-Film vor einem high noon. Der damalige EU-Kommissionspräsident Jaques Delors hatte Mitte der 1980er Jahre mit 300 zu setzenden Maßnahmen die Erreichung des Binnenmarktes bis zum 1.1.1993 eingefordert. Und in Südtirol war es gelungen den Autonomieprozess in ein einstweiliges Endstadium zu bringen, indem das Zweite Autonomiestatut endlich vollständig umgesetzt und der Weg zur Streitbeilegung im Juni 1992 freigemacht wurde. Beide Systeme – Autonomie hier, Binnenmarkt dort – waren damit in ihrer Abschlussphase. Das rief die Frage auf den Plan, ob die beiden Systeme überhaupt miteinander kompatibel seien.

Tatsächlich sind die Regelungsanliegen der beiden Systeme recht unterschiedlich. Der Binnenmarkt möchte tendenziell alle Schranken niederreißen und erreichen, dass jeder und jede Unionsbürger/-in überall in EU-ropa alles anbieten, liefern und konsumieren darf, ohne von lokalen Normen behelligt zu werden, die nur vorgeben, einem rationalen Regelungszweck zu dienen, klammheimlich aber im Dienst einer lokalen Marktabschottung stehen. So die Perspektive der Binnenmarktlogik.

Anders die Perspektive des lokalen Minderheitenschutzes, wie er im Autonomiestatut verankert ist: hier geht es darum mittels eines komplexen Regelwerks die Minderheit vor Ort vor Benachteiligung und Identitätsverlust zu schützen. Aus dieser lokalen Perspektive mag man den Binnenmarkt schnell als imperiales Vorhaben sehen, welches das letzte gallische Dorf Südtirol mit plattmachender Gleichmacherei bedroht.

Diese – hier natürlich überzeichnete – Bedrohungslage hatte durchaus einen realen Hintergrund. In den 1980er Jahren war der Binnenmarkt noch Alleinherrscher im Wortwald des EU-Vertragsrechts. Weder sprachen die EU-Verträge von Grundrechten noch vom Schutz von Minderheiten, noch von einer Verpflichtung der

Europäischen Integration, die Vielfalt in Europa (geschweige denn die Identitäten und Strukturen der Mitgliedstaaten) zu respektieren.⁵ Auch politisch sprechen wir hier von einer Zeit, in der Minderheitenschutz noch nicht die Prominenz hatte, die er durch die „Adelung“ im Rahmen der Kopenhagener Beitrittskriterien im Juni 1993 erfuhr.

Auch war in den 1980er Jahren bereits klar, dass die „negative Integration“ des Binnenmarktes den Staaten mehr abverlangte als nur zu vermeiden, dass die Staatsbürger/-innen anderer Mitgliedstaaten *diskriminiert* werden. Die Rechtsprechung des EuGH hatte gezeigt, dass auch bloße *Beschränkungen* des freien Warenverkehrs, der Freizügigkeit sowie des freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs verboten sind und nur bedingt gerechtfertigt werden können. Ebenso war klar geworden, dass die Möglichkeit, Stellen der öffentlichen Verwaltung eigenen Staatsbürgern vorzubehalten (Art. 45 Abs. 4 VAEU) nach Rechtsprechung des EuGH sehr eng zu lesen ist.

Vor diesem Hintergrund wurde bald offensichtlich, dass verschiedenste Aspekte des Autonomiesystems „repariert“, sprich angepasst werden mussten. Das betraf zum Beispiel die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung, die durchaus das Potenzial hatte ein Filter zu werden, der Unionsbürger/-innen benachteiligt. Auch ihnen musste nämlich die Möglichkeit eingeräumt werden, eine solche Erklärung abgeben zu können bzw. sich zumindest einer der drei Sprachgruppen, für den Zweck der Beschäftigung unter dem Proporzsystem, anzugliedern. Korrigiert werden musste auch die Vorrangregel im öffentlichen Dienst. Das Europarecht erlaubt nicht, eine Regel aufrecht zu erhalten, nach welcher Bewerber mindestens zwei Jahren in Südtirol ansässig sein mussten. Eine derartige Beschränkung ist unionsrechtskonform nur möglich für Stellen, die eine Ausübung hoheitlicher Befugnisse mit sich bringen.

Während es juristisch betrachtet um Systemanpassungen ging, war das Thema in der politischen Debatte schnell überheizt und wurde als Systemkonflikt betrachtet. Gerechtfertigte Feinanpassung oder erzwungener Systembruch – verschiedene Wahrnehmungen des gleichen „Problems“. Wer europarechtlich gebotene Reformen annahmte musste damit rechnen als unpatriotischer Landesverräter beäugt zu werden.

Letztlich zeigte sich, dass einerseits das System des Autonomiestatuts durchaus anpassungsfähig war und ist und, andererseits, dass der Binnenmarkt weit weniger eindimensional militant ist als man befürchten konnte.⁶ Drei Urteile des EuGH können dies beispielhaft belegen.

— Im Urteil Bickel/Franz des Jahres 1998 (EuGH, Rs C-274/96, 24.11.1998) ging es um das Recht auf Zweisprachigkeit vor Gericht und ob dieses auf andere EU-

Bürger/-innen ausgedehnt werden müsse. Eine Reservierung des Rechts, Deutsch als Gerichtssprache zu verwenden *nur für jene* deutschsprachigen Menschen, welche die italienische Staatsangehörigkeit haben, wäre eine direkte Diskriminierung. Doch auch das Abstellen auf den Wohnsitz in Südtirol wäre eine nicht zu rechtfertigende Diskriminierung. Denn die Ausdehnung des Rechts auf Zweisprachigkeit vor Südtiroler Gerichten auf jene Menschen, die des Deutschen mächtig sind, aber etwa in Deutschland, Belgien oder den Niederlanden wohnen, gefährdet keineswegs das Ziel des Minderheitenschutzes im Land Südtirol. Die Bedeutung des Urteils in der Rechtssache Bickel/Franz liegt darin, dass der Minderheitenschutz europarechtlich als legitimes Regelungsziel anerkannt wird, welches dem Allgemeininteresse dient und im Prinzip durchaus auch Beschränkungen des Binnenmarktes rechtfertigen kann (vgl. Toggenburg 2006, 43–69).

— Im Urteil Angonese des Jahres 2000 (EuGH, Rs C-281/98, 6.6.2000) ging es nicht mehr um das Recht auf Zweisprachigkeit, sondern dessen Spiegelbild: die *Pflicht* zur Zweisprachigkeit im öffentlichen Dienst. Der EuGH befand es als durchaus legitim, dass Arbeitnehmer/-innen vorgeschrieben wird, einer bestimmten Sprache mächtig zu sein, selbst wenn das den Binnenmarkt beschränkt. Auch hier kam zum Ausdruck, dass ein Schutzsystem wie jenes in Südtirol durchaus als zwingender Grund des Allgemeininteresses anerkannt werden kann. Der Schutz ethnisch-kultureller Minderheiten ist kein natürlicher Feind des Binnenmarktes. Er muss nur möglichst binnenmarktkonform eingerichtet werden. So war dem Urteil zu entnehmen, dass die Pflicht zur Zweisprachigkeit nicht – etwa über eine Monopolisierung lokaler Zweisprachigkeitsnachweise (Stichwort *patentino*) – de facto Zweisprachige aus Südtirol bevorzugen darf.

— Im Urteil Simma Federspiel des Jahres 2017 (EuGH, Rs C-419/16, 20.12.2017) ging es um die Frage, welchen Spielraum die Landesregierung bei der Förderung von Ausbildungen hat. Konkret ging es um eine Regelung, welche die Gewährung eines Stipendiums zur Finanzierung des Erwerbs eines Facharztstitels in einem anderen Mitgliedstaat davon abhängig macht, dass der/die begünstigte Arzt oder Ärztin seine bzw. ihre berufliche Tätigkeit innerhalb der ersten zehn Jahre nach Abschluss der Facharztausbildung mindestens fünf Jahre in Südtirol ausübt oder anderenfalls bis zu 70 % des erhaltenen Stipendiums zuzüglich Zinsen zurückzahlt. Es ging also nicht um Minderheitenschutz, wohl aber doch um die Frage, welche Spielräume einem regionalen System im Binnenmarkt verbleiben, um Anreize zu setzen, die – wie in diesem Beispiel – erlauben, der lokalen Bevölkerung genügend Fachärzte zur Verfügung zu stellen. Während die Regel klar die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit und damit den Binnenmarkt beschränkt,

stellte der Gerichtshof dennoch fest, dass eine derartige Regelung gerechtfertigt werden kann. Eine ausgewogene und allen zugängliche ärztliche und klinische Versorgung aufrechtzuerhalten kann durchaus als Ausnahme vom Binnenmarkt zu gerechtfertigt werden.

Allein dieses Dreigestirn an Beispielen von auf Südtirol bezogenen Urteilen des EuGH zeigt doch recht deutlich, dass die Erfahrungen mit dem Binnenmarkt letztlich deutlich mehr von Dialog als von Konfrontation geprägt waren. Nicht nur ist das Autonomiestatut im Grunde EU-fit, sondern auch das Unionsrecht „minderheitenfitter“ als manche befürchtet hatten. Dazu jetzt gleich.

3. Ist die EU-minderheitenfit?

Starten wir wie bei der „EU-Fitheit“ des Autonomiestatuts auch hier mit einem Blick in das „Verfassungsdokument“ – also das EU Primärrecht. Im Vergleich wirkt die EU wesentlich euphorischer, was Minderheiten betrifft, als das Autonomiestatut, was Europa betrifft. So heißt es in dem hochprominenten Artikel 2 des Unionsvertrages, dass „die Werte, auf die sich die Union gründet“ nicht nur „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit“ umfassen, sondern auch „die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“. Die EU-Grundrechtecharta geht noch einen Schritt weiter und macht den Begriff nationaler Minderheiten zu einem unionsrechtlichen Terminus. In ihrem Artikel 21 heißt es, dass „Diskriminierungen insbesondere wegen ... der ethnischen oder sozialen Herkunft, ... der Sprache, ... der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ... verboten“ sind.

Doch hier handelt es sich weniger um operative Handlungsgrundlagen als um wertorientierte Verfassungsästhetik.

Generell ist wohl vorab zu unterscheiden zwischen der *negativen* (passiven) Integration und der *positiven* (aktiven) Integration, also zwischen der passiven Zurverfügungstellung eines normativen Rahmens (wie etwa der Binnenmarkt einer ist) und der aktiven Politikgestaltung auf EU-Ebene (wie etwas das EU-Antidiskriminierungsrecht). Im ersteren Zusammenhang stellt sich die Frage: wie wirkt sich die Europäische Integration als Rahmenbedingung auf nationale Minderheiten aus? Im zweiten Zusammenhang stellt sich hingegen eine andere Frage, nämlich: was tut die EU proaktiv für nationale Minderheiten, beziehungsweise, was könnte sie tun?

Beginnen wir mit dem passiven Aspekt, der Zurverfügungstellung eines normativen Rahmens. Diese Dimension war und ist für Südtirol enorm wichtig. Wie auch

immer man das Minderheitenengagement der EU – juristisch oder politisch – einschätzt, kommt man wohl nicht umhin anzuerkennen, dass selbst eine minderheitengnostische EU für Südtirol und sein Sonderstatut ein Glücksfall ist, ohne dem das Südtirol Modell nicht ein derartiger Erfolg geworden wäre.

Dies hat zumindest drei Gründe:

— Die Mitgliedschaft eines Staates in einer supranationalen Organisation beraubt diesen Staat seines absoluten Gestaltungs- und Souveränitätsanspruchs, was aus der Sicht einer territorialen Minderheit nur von Vorteil sein kann, da man als Diener zweier Herren zwei Ansprechpartner hat und ein Mehr an Spielraum gewinnt.

— Darüber hinaus eröffnet die Mitgliedschaft eines Staates in einer supranationalen Organisation den Minderheiten dieses Staates eine zusätzliche Identitätsebene, welche der binären (und im Grunde militanten) Identitätsfrage „bin ich Südtiroler/-in oder Italiener/-in, Minderheit oder Mehrheitsangehöriger“ eine Europäische Auflösung an die Hand gibt. Römer/-innen und Bozner/-innen sind allesamt Europäer/-innen und innerhalb der EU sind wir alle Minderheit.

— Drittens, und das ist für Südtirol natürlich ganz zentral: sind beide Staaten – Mutterstaat (kin state) und Wohnstaat Mitglied in ein und dergleichen supranationalen Organisation, so ist das von besonderem Mehrwert. Eine solche Zwillingemitgliedschaft zersetzt de facto die Grenzen zwischen den Staaten osmotisch und gibt der Minderheit in der Grenzregion ungeahnte Freiheiten zurück. Durch die Streitbeilegung 1992 wurde 1995 der EU Beitritt Österreichs möglich. Und damit die „Verweichung“ der vormals ehernen Unrechtsgrenze des Brenners zu einer bloßen EU-Binnengrenze.

Letztlich war der Binnenmarkt keine Bedrohung für die Autonomie, sondern entpuppte sich als ungeschriebene Säule des Minderheitenschutzes. Das hat sich insofern bereits in der Tatsache angekündigt, dass ja bereits das Gruber-Degasperi Abkommen und das spätere Accordino es sich zum Ziel gesetzt hatten, die Trennkraft der (damals neuen) Staatsgrenze ihrerseits zu begrenzen (Toggenburg 2008). Tatsächlich ziehen in diesem Sinne Binnenmarkt und Minderheitenschutz am gleichen Strang: beiden sind Staatsgrenzen leicht suspekt. So heißt es in Artikel 17 des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, dass sich die Vertragsparteien verpflichten, „nicht in das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten einzugreifen, ungehindert und friedlich Kontakte über Grenzen hinweg zu Personen herzustellen und zu pflegen, die sich rechtmäßig in anderen Staaten aufhalten“. Artikel 19 empfiehlt den Vertragsparteien „Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“.

Kommen wir also zu dem zweiten Aspekt, nämlich der aktiven Politikgestaltung auf EU-Ebene zugunsten von nationalen Minderheiten. Hier muss die Bilanz ambivalent bleiben. Während sich der EU Gesetzgeber mittels der relativ neuen, durch den Vertrag von Amsterdam eingefügten Kompetenzgrundlage in Artikel 19 VAEU auf einen recht beeindruckenden Antidiskriminierungsschutz einigen konnte, blieb das Engagement im Bereich nationaler, regionaler Minderheiten dünn. Und umstritten. Hier ist vielleicht sinnvoll zwischen drei Phasen zu unterscheiden (vgl. Toggenburg 2004c).

— Die Periode zwischen 1980 und 1993 könnte man als „romantische Phase“ bezeichnen, als damals die Idee kursierte, dass sich die EU (damals noch: die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) auf einen supranationalen Minderheitenschutz einigen könnte. Schwerpunkt der Vorschläge bildete die Kulturpolitik und der relevante Akteur war das Europäische Parlament, während sich die beiden anderen Akteure – Rat und EU Kommission – noch nicht für das Thema interessierten. Erfolge dieser Phase waren nicht nur der Erlass von (rechtlich unverbindlichen) Resolutionen, sondern auch die Finanzierung des European Bureau of Lesser Used Languages (EBLUL), die Etablierung einer (noch heute bestehenden und aktiven) Intergruppe im Europäischen Parlament und die Schaffung einer fast 15 Jahre bestehenden eigenen EU-Budgetlinie für Minderheitenanliegen.

— Die Phase zwischen 1993 und 2007 ist die Beitrittsphase, an deren Anfang die Verkündung der Kopenhagener Beitrittskriterien steht: alle Länder, die der EU beitreten wollen, müssen zeigen, dass sie Respekt für und Schutz von Minderheiten garantieren. Hier geht es nicht mehr in erster Linie um kulturelle Anliegen, sondern es schwingt ein sicherheitspolitisches Anliegen mit: man wollte Minderheitenkonflikte gelöst wissen, bevor die betroffenen Drittstaaten beitreten. Damit rückten auch Fragen der politischen Beteiligung von Minderheiten in diesen Ländern in den Fokus. Und auf Seiten der EU ist es nicht mehr in erster Linie das Parlament, das die primäre Rolle spielt, sondern ganz zentral die EU-Kommission. Mit dem Vertrag von Amsterdam wird der Minderheitenschutz auch ganz ausdrücklich ein zentrales Beitrittskriterium. Freilich ohne der EU eine legislative Kompetenz in diesem Bereich einzuräumen. Es ist dies die Zeit, in der das Diktum von Professor Bruno de Witte die Runde macht: die EU sehe den Minderheitenschutz als Exportprodukt, das nicht für den heimischen Gebrauch gedacht sei (de Witte, 2002, 137).

— Die letzte Phase mag man ab 2009 ansetzen, also dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon. Der Schutz nationaler Minderheiten wird in der nun auch rechtsverbindlichen EU-Grundrechtcharter erwähnt. Und der EU-Vertrag hebt den Minderheitenschutz in den Rang der EU-Verfassungswerte, die der EU und all ihren

Mitgliedstaaten gemeinsam ist – so zumindest der Anspruch des EU-Verfassungspathos. Doch auch auf der operativen Ebene kommt es zu einer gewissen „Internalisierung“ des Minderheitenschutzes. Nach Parlament (siehe romantische Phase), Kommission (siehe Beitrittsphase) nimmt sich nun auch der Rat der EU dem Anliegen von Minderheiten an, was insbesondere auf die Minderheit der Roma zutrifft.⁷ Auf verschiedenste Weise versucht die EU, wenn auch lückenhaft, den minderheitsrelevanten Querschnittsverpflichtungen in den Artikeln 9 oder 10 VAEU und den Artikeln 20–22 der EU-Grundrechtecharta im Minderheitenschutz nachzukommen.

Das soeben Gesagte klingt nach einem positiven Trend. Und das ist es auch. Doch seine Reichweite und Tiefe haben deutliche Grenzen.

Das Minority Safepack kann man gut als Lythmestest für das Minderheitenengagement der EU betrachten (vgl. Toggenburg 2018). Bereits bei der Registrierung dieser Initiative, die ja auch Südtiroler Wurzeln hat, wurde klar, dass die EU-Kommission alles andere als proaktiv, konstruktiv und wohlwollend der Initiative gegenüber handelte. Ganz im Gegenteil musste die Registrierung der Initiative mühsam vor dem Gerichtshof der EU erfochten werden. Und selbst nachdem sich die EU-Kommission hier belehren lassen musste, dass die Registrierung dieser angestrebten Minderheitenmaßnahmen sehr wohl rechtens war, scheint der politische Appetit auf ein stärker sichtbares Engagement der EU zugunsten nationaler Minderheiten beschränkt zu bleiben: Im Jänner 2021 entschied die EU-Kommission, auf keine der neun vorgeschlagenen Maßnahmen eine Aktion zu setzen.

Dies ist insofern erstaunlich, als es bei 5 der 9 Maßnahmen nicht um die Schaffung gänzlich neuer EU-Politiken geht, sondern darum, bereits existierende Politiken ausdrücklich vielfaltskonform bzw. vielfaltsfördernd zu gestalten (Anpassung der Förderprogramme, Anpassung des EU-Strukturfonds, Anpassung des Programmes Horizont 2020, Anpassung der Richtlinie 2010/13/EU über audiovisuelle Medien, Gruppenfreistellung im Kulturbereich). Eine weitere Maßnahme zielt auf eine reine politische Ratserklärung im Sinne eines Bekenntnisses zur Vielfalt ab. Doch auch dies wollte die EU-Kommission dem Rat nicht vorschlagen. Das Minority Safepack zeigt somit, dass trotz aller Fortschritte in der Politiküche Brüssels über die letzten Jahrzehnte, die Wahrnehmung des Schutzes nationaler Minderheiten geblieben ist was sie von Anbeginn war: eine heiße Kartoffel.

Bei aller Kritik an dieser mangelnden *politischen* Bereitschaft, den Schutz von nationalen Minderheiten zu entdramatisieren und in der Sache voran zu bringen, muss man „Brüssel“ freilich zugutehalten, dass tatsächlich, aus *rechtlicher* Sicht, einem prononcierten Engagement der EU in diesem Bereich enge Grenzen entgegenstehen.

Es fehlt der EU schlichtweg an einer Kompetenz, den Schutz nationaler Minderheiten zu regulieren. So richtig diese Feststellung ist, so falsch ist freilich auch die Behauptung, die EU habe keinerlei Kompetenz sich mit Anliegen der Personen, die nationalen Minderheiten angehören, zu beschäftigen.

Vereinfachend kann man hier – im Sinne meines Modells der „*verkehrten Vielfaltspyramiden*“ – drei Kontexte unterscheiden (Toggenburg 2005b):

— Große potentielle Rolle der EU: Bei der Frage des Zugangs zum Territorium (*entry*) hat die EU weitgestreckte Kompetenzen, um der primäre Ansprechpartner für die Regulierung der Vielfalt innerhalb der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu sein. Für die Mobilität der Unionsbürger/-innen ist diese Kompetenz bereits ausgeübt und dementsprechend die Rolle der Mitgliedstaaten bereits stark beschränkt. Doch andere Möglichkeiten europäischer Politikgestaltung werden mangels politischen Willens nicht genutzt: was die Einreise und der Aufenthalt und insbesondere die EU-weite Verteilung von Drittstaatsbürger/-innen angeht, könnte vieles durch europäische Regelungen harmonisiert werden, doch die Bereitschaft der Staaten, diese EU- Kompetenzen in EU-Gesetzgebung zu gießen, bleibt nach wie vor beschränkt.

— Mittlere Rolle der EU: Bei der Frage, wie Angehörige von Minderheiten auf nationalem Territorium behandelt und insbesondere integriert werden (*integration*) ist ebenso ein Bereich, in der die EU beachtliche Gesetzgebungskompetenzen zukommen. Diese wurden auch in einigen Bereichen breit ausgeübt. So ist das nationale Antidiskriminierungsrecht bereits über weite Teile direkt von Brüssel abhängig. Auch im nicht-juristisch bindenden Bereich ist „Brüssel“ sehr präsent, etwa durch Förderprogramme, die darauf abzielen, dass Integrationsprojekte stattfinden. Hier wirken also EU und Mitgliedstaaten zusammen.

— Keine Rolle der EU: Bei der Frage, ob und wie und welchen nationalen Minderheiten ein kollektives Recht auf die Bewahrung ihrer Gruppenidentität eingeräumt werden soll, spielt die EU keine Rolle. Es liegt allein im Ermessen der Mitgliedstaaten, ob sie z. B. Türkisch als Unterrichtssprache in den Schulen einführt, ob Sorbisch auf Verkehrsschildern verwendet werden soll und ob Südtirol weitere Autonomierechte zugestanden werden soll. Freilich ist dies ein Bereich, wo dennoch ein Minimum an EU-Einfluss bestehen bleibt: wo derartige Schutzsysteme eingeräumt werden, dürfen sie Unionsbürger/-innen nicht diskriminieren und den Binnenmarkt nicht beschränken – jedenfalls (siehe oben) nicht in einer Art und Weise, die nicht unter den Kriterien des EU-Rechts gerechtfertigt werden kann.

4. Schlussfolgerung

Ich komme somit zum Schluss und darf mich für die Geduld der geschätzten Leser und Leserinnen bedanken. Vielleicht reicht deren Restgeduld ja noch für ein letztes Dreierlei an abschließenden Punkten:

Auf die Frage, ob die EU-minderheitenfit ist, muss aus Südtiroler Sicht erstens geantwortet werden, dass die EU als Rahmenbedingung für die Südtiroler Autonomie kaum zu überschätzen ist. Ja, selbst der Binnenmarkt, der lange Zeit als Schreckgespenst für regionale Schutzsysteme wahrgenommen wurde, ist eher Säule als Säulenzersäger für Südtirol und seine Autonomie. Letztlich war es die EU und ihr Binnenmarkt, welche die Arbeit des Gruber Degasperis Abkommens in die Tat umgesetzt hat, nämlich „gutnachbarschaftliche Beziehungen herzustellen“ und letztlich die Brennergrenze osmotisch zu durchsetzen. In diesem Sinne ist die EU, insbesondere für „Grenzminderheiten“ sehr minderheitenfit.

Zweitens, ist freilich einzuräumen, dass die Rolle der EU als proaktiver Akteur im Bereich des Schutzes von nationalen Minderheiten bescheidener ausfällt. Hier verbleiben nicht nur juristische Limitationen, sondern auch politische Berührungspunkte. Es kommen insofern die Schwächen eines Systems zum Tragen, das auf Subsidiarität und interinstitutionelle Interdependenz baut (vgl. Toggenburg 2022). In diesem Sinne muss man schließen, dass die EU nur bedingt minderheitenfit ist.

Drittens aber, was Südtirol betrifft, hat sich gezeigt, dass das regionale System sehr wohl willens und fähig war, auf den Anpassungsdruck des Binnenmarktes zu reagieren und damit in einen konstruktiven Dialog zu treten. Die EU wird als zusätzliche Ebene nicht nur positiv wahrgenommen, sondern auch proaktiv genützt. Das zeigt sich nicht nur in Reden des gegenwärtigen Landeshauptmannes, sondern auch in der Nutzung von EU-Förderprogrammen oder der Arbeit des Südtiroler Vertretungsbüros in Brüssel.

Man gewinnt den Eindruck, als sei die Europäische Integration für Südtirol nicht nur Vernunftsentscheidung, sondern auch Herzensangelegenheit. Südtirol ist somit EU-fit.

Anmerkungen

- 1 Die Vortragsform wurde beibehalten. Alle geäußerten Ansichten sind rein privater Natur und können nicht der gegenwärtigen Arbeitgeberin zugerechnet werden.
- 2 Insbesondere der gegenwärtige Landeshauptmann Arno Kompatscher bringt oft derartige Ansichten und Überzeugungen zum Ausdruck. Siehe etwa seine Rede bei der SVP Landesversammlung im Mai 2019.
- 3 Wobei natürlich zu unterscheiden ist zwischen Bereichen, in denen die EU ausschließliche Zuständigkeiten hält (Wettbewerbsrechts – kein Spielraum für Südtirol), in denen sie geteilte Zuständigkeit hat (Vergaberecht, die Landwirtschaft, die Umwelt etc – das Land Südtirol behält seinen Spielraum, solange und soweit die EU nicht handelt) und parallele Zuständigkeit (Kultur und Bildung).
- 4 Das gilt auch für die akademische Auseinandersetzung. Siehe samt Nachweisen Toggenburg 2005a.
- 5 Vergleiche hingegen einige Bestimmungen des jetzigen EU-Primärrechts: Art. 2 und 4 EUV oder Art 21 und 22 der EU-Grundrechtecharta. Siehe auch Toggenburg 2004a.
- 6 Für den Aspekt der Sprache siehe Gabriel Toggenburg 2004b.
- 7 Siehe die Empfehlung des Rates vom 9. Dezember 2013 für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten oder die Empfehlung vom 12. März 2021 zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma.

Literaturverzeichnis

- de Witte, Bruno (2002), Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities, in: Zielonka, Jan (Hg.), *Europe Unbound*, New York: Routledge, 137–160
- Toggenburg, Gabriel N. (2004a), "Unity in diversity": searching for the regional dimension in the context of a somewhat foggy constitutional credo, in: Toniatti, Roberto et al. (Hg.), *An ever more complex Union. The regional variable as missing link in the European Constitution*, Baden-Baden: Nomos, 27–56
- Toggenburg, Gabriel N. (2004b), The EU's "Linguistic diversity": Fuel or brake to the mobility of workers, in: Morriss, Andrew P./Estreicher, Samuel (Hg.), *Cross-Border Human Resources, labor and Employment Issues: Proceedings of the New York University 54th Annual Conference on labor*, Kluwer International 2004, 675–721
- Toggenburg, Gabriel N. (2004c), Minority Protection in a Supranational Context: Limits and Opportunities, in: Toggenburg, Gabriel N. (Hg.), *Minority Protection and the enlarged European Union: The way forward*, Budapest: LGI Books, 1-36
- Toggenburg, Gabriel N. (2005a), Europas Integration und Südtirols Autonomie: Konfrontation – Kohabitation – Kooperation?, in Marko et al. (Hg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie*, Baden-Baden: Nomos, 451–494

- Toggenburg, Gabriel N. (2005b), Who is managing ethnic and cultural diversity within the European Condominium? The moments of entry, integration and preservation, in: *Journal for Common Market Studies*, Volume 43, 4, 717–737
- Toggenburg, Gabriel N. (2006), Die Sprache und der Binnenmarkt im Europa der EU: eine kleine Beziehungsaufstellung in 10 Punkten, in: Reichelt, Gerte (Hg.), *Sprache und Recht unter besonderer Berücksichtigung des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Wien: Manz, 43–69
- Toggenburg, Gabriel N. (2008), Die Europäische Dimension des Gruber-Degasperi-Abkommens: Versuch einer Annäherung, in: *Die Europäische Dimension des Gruber-Degasperi-Abkommens*, Trient: Landesregierung der Autonomen Provinz Trient, 26–51
- Toggenburg, Gabriel N. (2018), The European Union and the protection of minorities: new dynamism via the European Citizen Initiative?, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, EJM 11, 3–4, 362–391
- Toggenburg, Gabriel N. (2022), The EU Human Rights regime: development, actors, policy framework and effectiveness, in: Andreassen, Bård A. (Hg.), *Politics of international human rights law: Governance, distributive justice and international relations*, Ed Elgar Series on Research Handbooks in International Human Rights Law, Cheltenham: Edward Elgar Publishing (forthcoming).



Carolin Zwilling

Die Autonome Provinz Bozen in der Europäischen Union

The Autonomous Province of Bolzano in the European Union

Abstract The Autonomous Province of South Tyrol is still facing difficulties in playing an active role in the process of European Integration with regard to its legislative process. But on a political scale it seems to be more efficient, especially since the foundation of the EGTC European Region Tirol-South Tyrol-Trentino. This contribution shows that, apart from many impediments of the European Union's legal-political system, the EU serves as an advantage rather than a threat to South Tyrol and its autonomy.

1. Südtirol als Akteur im europäischen Integrationsprozess

Südtirol übt schon seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses geografisch eine bedeutende Brückenfunktion zwischen Italien und anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) aus. Insbesondere hat die Autonome Provinz Bozen trotz oder vielleicht dank ihrer peripheren Lage eine wichtige kulturelle Rolle übernommen (Zwilling 2019).¹ Die jahrzehntelange Orientierung über die Staatsgrenzen hinweg und die tief verwurzelte Zusammenarbeit und kulturelle Anbindung an Nordtirol hat bereits vor dem EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 einen Integrationsprozess in Gang gesetzt, der durch den Einfluss der EU noch beschleunigt und vertieft werden konnte. Gerade die Sonderstellung als Region mit sprachlichen Minderheiten war zugleich Motor als auch Begründung der Notwendigkeit zu engerer Kooperation innerhalb Europas.

Die EU ist geleitet von dem Selbstanspruch, ein pluralistisches, demokratisches und bürgernahes Europa zu sein. Deshalb soll der Integrationsprozess nicht allein in den Händen der Mitgliedstaaten liegen. Vielmehr gelten die Gebietskörperschaften unterhalb der staatlichen Ebene als Garanten für Effizienz und Subsidiarität. Die anfängliche Einbahnstraße, die nur die reine Umsetzung und Durchführung von Unionsrecht erlaubte, wurde zunehmend zu einer mehrspurigen Allee ausgebaut, die unter anderem die Beteiligung der Gebietskörperschaften bei der Entstehung des Unionsrechts auf verschiedenste Arten vorsieht. Damit betrifft Unionsrecht heute in zweierlei Hinsicht die Beziehung Südtirols zur EU: zum einen definiert es die Art und Weise, wie Südtirol die eigenen Kompetenzen ausüben kann, während gleichzeitig eine unionsweite Harmonie zu garantieren ist, und zum anderen bestimmt es den Handlungsrahmen innerhalb dieser regionalen Zuständigkeiten. Mit anderen Worten: Die EU stellt die Prinzipien auf, die auch die Regionen zu befolgen haben, und kann sogar die verfassungsmäßige Kompetenzverteilung in den Mitgliedstaaten ändern². Dies wird besonders interessant, da die Autonome Provinz Bozen durch ihre Autonomie eine Sonderstellung innerhalb des Verfassungssystems einnimmt. Parallel zu dem innerstaatlichen Prozess von wachsender Autonomie auch der Sonderregionen (Happacher/Palermo/Parolari 2015, 45) schreitet der europäische Integrationsprozess nämlich auch in Italien mit großen Schritten voran. Erstmals schreibt die 2001 umfassend reformierte Verfassung ausdrücklich den Vorrang des Europarechts fest, was zunächst eher als Schranke denn als Chance in Südtirol wahrgenommen wurde. Art. 117 Abs. 1 Verf. verpflichtet den nationalen wie den regionalen Gesetzgeber zur Wahrung der europäischen und völkerrechtlichen Vereinbarungen, die Italien unterzeichnet hat. Als Ausgleich schreibt dieselbe Verfas-

sung dem nationalen Gesetzgeber vor, die Regionen und autonomen Provinzen am europäischen Willensbildungsprozess teilhaben zu lassen. Die Rolle Südtirols in der EU und damit speziell die Frage, ob Südtirol als Akteur im europäischen Integrationsprozess mitwirkt, muss dementsprechend aus zwei Blickwinkeln hinterfragt werden: Erschöpfen sich die Beziehungen bereits in der Umsetzung bzw. dem autonomen Vollzug von Unionsrecht? Oder verfügt Südtirol über echte Möglichkeiten, am Willensbildungsprozess mitzuwirken und eigene Vorstellungen in der europäischen Gesetzgebung einfließen zu lassen? Welche aktive Rolle kann Südtirol im europäischen Integrationsprozess übernehmen und wie effizient schafft es die Autonome Provinz Bozen, ihre Interessen zu vertreten?

2. Ein Blick auf die aktuelle Rechtslage

Südtirol kann bereits seit 1987 und damit weit früher als die übrigen Regionen gemäß DPR Nr. 526/1987 in den ausschließlichen und geteilten Kompetenzbereichen EU-Verordnungen unmittelbar anwenden sowie EU-Richtlinien und Empfehlungen in den ausschließlichen Kompetenzbereichen unmittelbar und sogar zeitlich vor dem Staat umsetzen, jedoch unter der Bedingung einer nachträglichen Anpassung an möglicherweise entgegenstehende staatliche Umsetzungsakte (Haller 2021, 264–265). Die Umsetzung der von der Verfassungsreform 2001 neu eingeführten Einbeziehung auch der Regionen in die Beziehungen zur EU erfolgten mittels ordentlichen Gesetzen: das sog. La-Loggia-Gesetz Nr. 131/2003 formuliert die Grundsätze für die Umsetzung der Reform allgemein und dementsprechend auch die Formen regionaler Mitwirkung auf EU-Ebene, sowie das Gesetz Nr. 234/2012, welches das sog. Buttiglione-Gesetz Nr. 11/2005 ersetzt hat, beschreibt die innerstaatliche Koordinierung und Informationsweitergabe zwischen Regierung, Parlament und Regionen. Die Regionen gelten seitdem unbestritten als legitime Akteure im europäischen Integrationsprozess, in deutlicher Abkehr zu ihrer bis 2001 eher marginalen Rolle, die beinahe ausschließlich auf unmittelbare Anwendung von Unionsrecht beschränkt geblieben war.

Der anfängliche Vorwurf an die EU „regionenblind“ zu sein, kann bis heute in abgeschwächter Form bestehen bleiben. Auch Südtirol ist davon betroffen. Ausgehend von einem in der Struktur der Europäischen Gemeinschaften und später der Europäischen Union angelegten absichtlichen Ausblendung der substaatlichen Ebene können drei Stufen die Entwicklung eines europäischen Regionalismus am besten nachzeichnen: auf das euphorische „Europa der Regionen“ der 1980er Jahre ist

zunächst ein nüchterneres „Europa mit den Regionen“ gefolgt, um inzwischen zu einem enttäuschten „Weder mit ihnen noch ohne sie“ zu tendieren (Zwilling 2019, 5). Sogar der für die Regionen als Meilenstein gepriesene Vertrag von Lissabon hat 2009 kein gemeinsames Grundmodell der Regionalmitwirkung in EU-Fragen eingeführt, auch wenn unstreitig die Einbindung in das Subsidiaritätsprüfungsverfahren die regionale Legislative gestärkt hat (Art. 5 Abs. 3 EUV). Indirekte Beteiligungsmöglichkeiten für die Regionen können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Mitgliedstaaten diese bislang kaum aufgegriffen haben (Gamper 2013, 153). Der Vertrag von Lissabon wollte gerade nicht ein Recht der Regionen auf Teilhabe an der Rechtsetzung im Unionsrecht schaffen, was nämlich einer Regionalisierung der EU geglichen hätte (Van Nuffel 2012, 193). In der Folge ist die institutionelle und politische Rolle der Gebietskörperschaften und demzufolge deren regionale Autonomie so heterogen in den einzelnen Mitgliedstaaten geblieben, dass sich ein Europa der unterschiedlichen regionalen Geschwindigkeiten entwickelt hat (Bengoetxea 2012, 232). Das Unionsrecht ist heute von dem Paradox gekennzeichnet, dass die institutionelle Struktur der EU auf ein Mehrebenensystem inklusiv einer dritten Ebene ausdrücklich hinweist und diese im Sinne einer positiven Integrations-schranke zum Schutz der Mitgliedstaaten anerkennt, jedoch keinerlei Vorgaben für eine angemessene Beteiligung am europäischen Integrationsprozess bereit stellt. Diese Pattsituation findet seinen Ausdruck im „Weder mit ihnen noch ohne sie“. Die Dynamik von Integration und Europäisierung verschiebt die Schwerpunkte regionaler Handlungsspielräume weg von eigener Gestaltungskompetenz und Entscheidung hin zu formeller und informeller Lobbytätigkeit (z. B. im Ausschuss der Regionen oder mittels der Verbindungsbüros in Brüssel) jeweils mit ungewissem Ausgang. Statt gezielter Beteiligung im Erarbeitungsprozess bleibt damit auch Südtirol meist nur die Möglichkeit zu kreativer Implementation von europäischer Gesetzgebung.

3. Südtirols holpriger Weg innerhalb der EU

Anlässlich des 50. Jahrestages des Inkrafttretens des geltenden Autonomiestatuts darf der Hinweis darauf, dass es die Beziehungen Südtirols zur EU nicht regelt, zwar nicht fehlen, doch auch nicht verwundern angesichts des 1972 unangefochten geltenden Alleinvertretungsanspruchs des Staates. Nur im Rahmen von Verfassungsstreitigkeiten konnte die Autonome Provinz Bozen ihre Rolle im Integrationsprozess behaupten (Palermo 1998, 108). Zunehmend empfand sie die Erstarbung der Europäischen Gemeinschaften als Bedrohung für den Minderheitenschutz und die

Einführung des Binnenmarktes 1992 schien gerade durch das Ende jeglicher Abschottung auch einem territorialen Sonderschutz entgegen zu stehen (Toggenburg 2005, 449). Langsam wurde der europäische Integrationsprozess aber vor allem als Möglichkeit verstanden, die Idee einer Europaregion Tirol umzusetzen, was im Wege einer intensiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu einer sanften Überwindung der Staatsgrenze zu Nordtirol führen sollte (Pallaver 2005, 493). Die Eröffnung des gemeinsamen Verbindungsbüros in Brüssel 1995 und die anschließende Bestätigung durch das Verfassungsgericht im Urteil Nr. 428 von 1997 waren Meilensteine auf dem Weg Südtirols. Trotzdem ist Südtirol – wie auch die übrigen Regionen – von einer effektiven Beteiligung an der Erarbeitung von Unionsrecht bis heute ausgeschlossen (Zwilling 2019, 23; Woelk 2009, 56). Lediglich in der Umsetzungsphase hat Italien die Regionen im Bereich der Regionalpolitik anerkannt und sie bei der Projektauswahl innerhalb der Strukturfonds, deren Durchführung und Überwachung beteiligt.

Ausdrücklich erhielt die Autonome Provinz Bozen die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur Teilnahme an der europäischen Integrationen wie die übrigen Regionen erst durch die Verfassungsreform von 2001. Gemäß Art. 117 Abs. 3 in Verbindung mit der Günstigkeitsklausel des Art. 10 VerfG. Nr. 3/2001 kann Südtirol in seinen Zuständigkeitsbereichen eigene Beziehungen zur EU unterhalten. Doch welchen konkreten Vorteil hat Südtirol damit erhalten? Mit den eigenen „Beziehungen zur EU“ sind im Sinne einer Residualkompetenz nur jene direkten Beziehungen gemeint, die nicht bereits ausschließlich dem Staat zugeordnet sind. In anderen Worten: Südtirol darf nur jene Beziehungen unterhalten, die keine rechtliche Relevanz in Bezug auf die Erzeugung oder die Umsetzung von Unionsrecht aufweisen oder aber die unionsrechtliche Position Italiens betreffen. Das bedeutet in der Folge aber, dass Südtirol nur der informelle und somit nicht rechtlich relevante Rahmen vorbehalten bleibt. Trotzdem böte sich ein Weg zu einer effizienteren Teilnahme und eigenen rechtlich relevanten Beziehungen über eine Durchführungsbestimmung, die eine abweichende Regelungen für Südtirols Beziehungen zur EU festschreiben könnte (Art. 11, Abs. 3 G, Nr. 131/2003) (Happacher 2012, 264). Bis dahin muss Südtirol die derzeit vorhandenen Möglichkeiten, um die eigenen Interessen in der EU zu vertreten, ausschöpfen. Eine Teilnahme der Regionen an der Ausarbeitung des Sekundärrechts kann auf europäischer Ebene entweder direkt zum Beispiel über regionale Verbindungsbüros in Brüssel als die nachhaltigste Form erfolgen oder über einen eigenen in der Region gewählten Abgeordneten zum Europaparlament. Der Weg über den Ausschuss der Regionen erscheint nur politisch als wirksam im Sinne der Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit, kann jedoch nicht die Rechtsetzung beeinflussen.

Eine andere Möglichkeit wäre die innerstaatliche Beeinflussung der italienischen Position durch die nationalen Delegationen, etwa durch die Ernennung eines regionalen Vertreters für die ständige Vertretung Italiens bei der EU. Die Einflussmöglichkeiten der Ständigen Konferenz von Staat und Regionen sollte hier aber keinesfalls überbewertet werden (Zwilling 2019, 18). Die Autonome Provinz Bozen hat vor dem Verfassungsgericht die zu geringe Berücksichtigung der Sonderstellung angefochten und eine Mindestteilnehmerzahl in der Delegation für die Sonderautonomien gefordert. Die Klage wurde jedoch unter Hinweis auf die zu treffende Kooperationsvereinbarung³ zwischen Regierung, Regionen und Sonderautonomien als rechtmäßige Regelung abgewiesen, in der lediglich ein gemeinsamer Vertreter aller Sonderautonomien verpflichtend sei.⁴ Dieses Urteil war für Südtirols Stellung innerhalb der EU wegweisend: zum einen stellt es klar, dass eine Gleichbehandlung der autonomen mit den ordentlichen Regionen im Bereich der residualen bzw. primären Kompetenzen erlaubt sei, und zum anderen hat es dazu geführt, dass derartige Entscheidungen seitdem noch kritikloser in den politischen Raum verschoben werden, ohne dass eine judikative Kontrollfunktion ausgeübt wird. In der nationalen Delegation wird zwischen Südtiroler Anliegen und anderen Interessen nicht unterschieden, so dass etwa Spezifika des Minderheitenschutzes nur dann eingebracht werden können, wenn vorab dank politischer Überzeugungsarbeit auch andere Sonderautonomien als Partner gefunden wurden. Eine Möglichkeit bestünde für Südtirol hingegen in bilateralen Verhandlungen durch die Sechserkommission, um eine Durchführungsbestimmung zu erarbeiten, die Südtirol eine effizientere Interessensvertretung garantieren würde. Wie schon das sog. La-Loggia-Gesetz Nr. 131/2003 wiederholt auch das Kooperationsabkommen ausdrücklich diese Möglichkeit (Happacher 2012, 421).

Vom formalen Rechtsetzungsprozess zu unterscheiden ist der für Südtirol nicht weniger bedeutsame Prozess der Planung der Europäischen Politiken und die konkrete Ausarbeitung der Jahresprogramme der Kommission. Diese zeitlich vorausgehende Phase dient zur Information aller EU Organe und Institutionen über die beabsichtigten Gesetzesinitiativen der Kommission, inklusiv der Rechtsgrundlagen und beabsichtigten Ziele. Ausgehend vom Weißbuch zur Europäischen Governance von 2001 sind auch die substaatlichen Gebietskörperschaften gezielt in den Konsultationsprozess einbezogen worden, insbesondere im Weißbuch zur Multi-level-governance von 2009 sowie die Charta der Multi-Level-Governance in Europa von 2014. Der vom Ausschuss der Regionen durchgeführte sogenannte „strukturierte Dialog“ erlaubt es der Europäischen Kommission, die Verbände der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowohl in allgemeinen als auch speziellen Fragen

bereits in der prälegislativen Phase zu konsultieren. Dieser politische Dialog hilft auch Südtirol in zentralen Politikfeldern, sich bereits im Vorfeld mit den europäischen Politiken abzustimmen und die eigenen mittelfristigen Gesetzesvorhaben vorzubereiten. Die Autonome Provinz Bozen hat bislang kein eigenes Gesetz zur Regelung der Angelegenheiten der Europäischen Integration erlassen. Themenbezogene Vorschriften finden sich in der Ämterordnung oder in einzelnen Gesetzen zur Umsetzung von Unionsrecht in bestimmten Bereichen. Ebenso wenig ist in der Geschäftsordnung des Südtiroler Landtages eine Regelung zur Beteiligung an der aufsteigenden Phase zu finden.

4. Fazit und Ausblick: Mehr Chance als Bremse!

Südtirol ist zweifelsfrei als *managing authority* von Italien anerkannt worden und verfügt in der Umsetzung von Unionsrecht über eine zentrale Rolle. Wie dargelegt bleibt hingegen der Wunsch, effizient schon im zeitlich vorhergehenden Entscheidungsprozess für neues Unionsrecht mitzuwirken, für Südtirol aus rechtlicher Sicht unerfüllt. Die Südtiroler Sonderstellung spiegelt sich auf europäischer Ebene nicht wider. Der politische Gestaltungsspielraum wurde aber erkannt und zunehmend zu nutzen gewusst. Bilaterale Verhandlungen in der Sechser- und Zwölferkommission scheinen grundsätzlich mehr Aussicht auf Erfolg zu bieten als die nationale Arena in der Ständigen Staat-Regionen-Konferenz.

Seit 2011 hat Südtirol erfolgreich einen neuen europäischen Weg beschritten. Die Autonome Provinz Bozen hat zusammen mit seinen angrenzenden Nachbarn, der Autonomen Provinz Trient und dem Bundesland Tirol, das europäische Rechtsinstrument der Kohäsionspolitik (Verordnung 1082/2006) zu nutzen gewusst, das die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die europäische Integration in der Grenzregion nördlich und südlich des Brenners weiter vorantreibt. Der Europäische Verbund zur territorialen Zusammenarbeit (EVTZ) „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ dient laut Statut vor allem der Kooperation in den Bereichen Bildung, Kultur, Energie, Nachhaltige Mobilität, Gesundheit, Forschung und Innovation, Wirtschaft und Umweltschutz (Engl/Zwilling 2013, 133). Die unionsrechtliche Verordnung gibt den substaatlichen Gebietskörperschaften einen Anspruch auf die Gründung oder den Beitritt zu einem EVTZ, was deren Stellung im europäischen Integrationsprozess deutlich gegenüber ihren Zentralstaaten verbessert hat. Die bis dahin zentrale Rolle des Mitgliedstaates Italien hat sich deutlich zu Gunsten Südtirols verschoben. Der EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino garantiert nicht

nur Synergieeffekte für die drei im Vergleich zu anderen Regionen eher kleinen Gebietskörperschaften, um mit vereinten Ressourcen gemeinsamen Herausforderungen besser entgegenzutreten, sondern steht auch mit dem gemeinsamen Verbindungsbüro in Brüssel in engem Austauschverhältnis. Gemeinsam sind sie in der Lage, auch weitergehende Bereiche außerhalb des EVTZ-Statuts zu beeinflussen. Südtirol könnte diesen Weg noch ausbauen, auch um sich gegen die zentralistischen Dynamiken in Italien erfolversprechender zur Wehr zu setzen. Ein erster Schritt wäre es, mit einem Europa-Artikel im Autonomiestatut das Selbstverständnis als aktiver Teilnehmer am europäischen Integrationsprozess sichtbar zu machen. Mit dem jüngsten Europagesetz des Landes von 2021 (LG vom 23.12.2021 Nr. 14)⁵ hat die Autonome Provinz Bozen die Bestimmungen zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus der Zugehörigkeit Italiens zur europäischen Union ergeben, ausdrücklich geregelt und somit diesem Thema die gebührende Aufmerksamkeit gewidmet.

Der Blick auf den heutigen Stand der Autonomie, 50 Jahre nach Inkrafttreten des II. Statuts, darf allgemein nicht außer Acht lassen, wie viel Nutzen auch Südtirol durch den europäischen Integrationsprozess erfahren hat (Toggenburg 2022a, 14). „Letztlich war und ist es der EU-Binnenmarkt, der den Brenner von einer bleiernen Unrechtsgrenze in den zarten Schatten einer Landkartenlinie verwandelt“ (Toggenburg 2022b, 89). Deutlich sichtbar wird dies auch an den umfangreichen finanziellen Förderungen durch die EU, die zusätzlich noch die Befriedungsfunktion des Statuts beschleunigt haben. Unionsrecht ist bewiesenermaßen keine Gefahr für den Minderheitenschutz, wie es noch in den 1980er und 1990er Jahren angenommen wurde. Es könnte sogar im Gegenteil zu einem zukünftigen Garant werden, da im Zuge der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes⁶ ein innerstaatlicher Rückbau von Schutzvorschriften auch dann europarechtswidrig ist, wenn die Vorschriften, wie etwa der Minderheitenschutz, gar nicht in den Zuständigkeitsbereich der EU fällt. Unbestritten ist ebenfalls, dass vom Unionsrecht ein ständiger Anpassungsdruck ausgeht, dem Südtirol sich stellen muss, auch wenn es nicht immer in die eigenen Vorstellungen der Politikgestaltung passen mag. Das ist aber keine Systembedrohung, sondern die Möglichkeit zur permanenten Verbesserung, wie auch Gabriel Toggenburg unterstreicht: „Das Europarecht ist keine in der Geburtstags-torte der Südtiroler Autonomie versteckte Briefbombe. Vielmehr bieten verschiedene EU-Politiken eine geldwerte Glasurschicht auf der Torte, die die Geburtstagsfeier durchaus versüßt“ (ebda, 89).

Anmerkungen

- 1 Teile dieses Beitrages beruhen auf Zwilling 2019.
- 2 EuGH 27.3.1984, Rs C-169/82, Kommission/Italien, Slg 1984 I-1603 aufgrund eines gemeinschaftswidrigen Gesetzes der Region Sizilien.
- 3 Allgemeines Übereinkommen vom 16.3.2006, GA Nr. 75/2006.
- 4 Verfassungsgerichtsurteil Nr. 239/2004.
- 5 Einsehbar unter https://www.provinz.bz.it/politik-recht-aussenbeziehungen/recht/landesgesetzgebung-auf-initiative-der-landesregierung.asp?publ_action=300&publ_image_id=593788 (aufgerufen am 1.6.2022)
- 6 EuGH Urteil C-896/19 “Repubblica“ vom 20.4.2021, abrufbar unter <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-896/19> (aufgerufen am 1.6.2022)

Literaturverzeichnis

- Bengoetxea, Joxerramon (2012), Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe, in: Cloots, Elke/De Bare, Geert/Sottiaux, Stefan (Hg.), *Federalism in the European Union*, Oxford: Hart Publishing, 230–248
- Engl, Alice/Zwilling, Carolin (2013), Herausforderungen für den Brenneraum: Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), *Politik in Tirol – Jahrbuch 2013*, Innsbruck: Studien Verlag, 133–155
- Gamper, Anna (2013), Der Vertrag von Lissabon: neue Möglichkeiten für die Regionen am Beispiel der Südtirol-Autonomie, in: Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hg.), *40 Jahre Zweites Autonomiestatut – Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration* Wien: Facultas, 141–157
- Haller, Matthias (2021), *Südtirols Minderheitenschutzsystem – Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht*, Berlin: Duncker & Humblot
- Esther Happacher (2012), *Südtirols Autonomie in Europa – Institutionelle Aspekte der Europäischen Integration*, Wien: Jan Sramek Verlag
- Happacher, Esther/Palermo, Francesco/Parolari, Sara (2015), Die autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Landes Südtirol, in: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Baroncelli, Stefania/Palermo, Francesco (Hg.), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie: Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen*, Band I, Wien: Verlag Österreich, 45–102
- Palermo, Francesco (1998), *Potere estero delle Regioni*, Baden-Baden: Nomos

- Pallaver, Günther (2005), Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Baden-Baden: Nomos, 493–510
- Toggenburg, Gabriel (2022a), 101 Blicke auf das Europa der EU, Bozen: Eurac research, online abrufbar unter https://www.autonomyexperience.org/wp-content/uploads/2022/04/101BlickeEU_280422.pdf
- Toggenburg, Gabriel (2022b), Das Verhältnis der EU zur Autonomie: Konfrontation, Kohabitation oder Kooperation?, in: *europa ethnica* 1–2, 89–91
- Toggenburg, Gabriel (2005), Europas Integration und Südtirols Autonomie: Konfrontation – Kohabitation – Kooperation?, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer, Leonhard/Woelk, Jens (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Baden-Baden: Nomos, 449–492
- Van Nuffel, Piet (2012); Does EU-Decision Making Take into Account Regional Interests?, in: Cloots, Elke/De Bare, Geert/Sottiaux, Stefan (Hg.), *Federalism in the European Union*, Oxford: Hart Publishing, 191–209
- Woelk, Jens (2009), Die Europafähigkeit der italienischen Regionen, in: Lambertz, Karl-Heinz/Große-Hüttmann, Martin (Hg.), *Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen*, Baden-Baden: Nomos, 2009, 42–57
- Zwilling, Carolin (2019), Die Beziehungen Südtirols zur EU und die Teilnahme am Rechtsetzungsprozess, in: Obwexer, Walter/Happacher, Esther/Zwilling, Carolin (Hg.), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie: Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen*, Band II, Wien: Verlag Österreich, 1–26

Alice Engl

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als neue territoriale Dimension der Autonomie

Cross-border cooperation as a new territorial dimension of autonomy

Abstract Cross-border cooperation has become an important dimension of South Tyrol's territorial autonomy especially in the period following the settlement of the South Tyrolean dispute in 1992 and the foundation of the Euroregion Tyrol-South Tyrol-Trentino as a European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC) in 2011. On the occasion of the two anniversaries – 50 years of South Tyrol's Second Autonomy Statute in 2022 and 10 years of EGTC in 2021 – this article investigates the public representation of the Euroregion in local media through meaningful empirical longitudinal data (2011–2020). Applying the concept of transnational regionalism and drawing on a large corpus of press articles from the three regions of Tyrol, South Tyrol and Trentino and employing qualitative and quantitative methods of content analysis, the article examines 1) how the topics Euroregion and cross-border cooperation are publicly presented in Tyrol, South Tyrol and Trentino, 2) which actors and topics play a role in the reporting, and 3) which border-confirming and border-transcending patterns the reporting shows. Detected border-transcending patterns are, for example, the quantity of reports on the topic Euroregion, which varies greatly in the three public spheres, and the related political topics, which are characterised by different territorially determined interests in each public sphere. Border-transcending patterns that can be found in the data are alignment effects of Euroregional institutional or thematic events on the quantity of reporting as well as actor concentrations and networks around topics of common interest. However, these patterns are blurred by the marginality of certain institutions of the Euroregion and a rather superficial thematic coverage in the reporting. Accordingly, there is potential to expand the construction of cross-border cooperation and the territorial dimension of the Euroregion in the sense of transnational regionalism.

1. Einleitung

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat sich vor allem seit der Streitbeilegung 1992 zu einer festen Dimension der territorialen Autonomie Südtirols entwickelt und ist eng mit der seitherigen institutionellen Entwicklung der Autonomie verbunden (Palermo/Woelk 2005). Der Konflikt rund um die Südtiroler Autonomie und den Schutz der deutschen und ladinischen Sprachgruppe war bereits weitgehend geregelt, als die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verstärkt politisch vorangetrieben wurde – im Gegensatz zum Beispiel Nordirlands, wo die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Teil der Konfliktlösung angewendet wird (O’Dowd/McCall 2006).

Dennoch zeigt sich am Beispiel Südtirols die ambivalente Wirkung von Grenzen als Konfliktursache und Konfliktlösung, bzw. der doppelte Charakter von Grenzen als historisches Erbe und als Gegenstand aktueller Politik (Böhm 2019, 60). Die 1929 formell neu gezogene Staatsgrenze zwischen Italien und Österreich war eine Ursache für den Minderheitenkonflikt. Gleichzeitig sind Grenzziehungen Teil der Lösung des Konflikts, etwa durch Minderheitenschutz und sozio-kulturelle Grenzen zwischen den Sprachgruppen und durch politisch-administrative Grenzen zur Umsetzung der territorialen Autonomie. Schließlich bieten Grenzen auch noch die Gelegenheit zur Kooperation, wobei auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ambivalent ist, da sie je nach Zielsetzung den Staat hinterfragen und untergraben kann, oder die politische Grenze und den Staat bekräftigt (Sohn 2020, 76).

Vor allem Bedenken bezüglich einer möglichen Unterwanderung des italienischen Staates schürten in den 1990er-Jahren die Skepsis gegenüber institutionalisierten Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Südtirol und Tirol, vor allem von italienischer Seite. Die Zusammenarbeit zwischen politischen Akteuren und Akteurinnen aus Tirol, Südtirol und Trient erfolgte weitgehend informell. Einzig der Dreierlandtag konnte seit 1991 alle zwei Jahre tagen¹ und im Jahre 1995 wurde das gemeinsame Vertretungsbüro der drei Länder in Brüssel eröffnet, allerdings nicht ohne politischen und rechtlichen Widerstand (Engl 2011).

Mit Hilfe des 2006 geschaffenen europarechtlichen Instruments eines Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) wurde die Europaregion Tirol Südtirol Trentino im Jahre 2011 als EVTZ institutionalisiert. Dies gilt als Meilenstein in der institutionellen und organisatorischen Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen der Autonomen Provinz Bozen und ihren Nachbargebieten Trient und Tirol (Engl 2019). Zur Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Europaregion Tirol Südtirol Trentino wurde

vieles erforscht und publiziert, unter anderem zu rechtlichen Grundlagen und Handlungsspielräumen (Obwexer 2011; Bußjäger/Happacher/ Obwexer 2021), zum organisatorischen Aufbau und der Governance in der Europaregion (Engl 2015; Engl/Alber 2021) und auch die Wahrnehmung der Bevölkerung und von Lokalregierungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Europaregion wurde in mehreren Studien erhoben (Traweger/Pallaver 2020; Traweger/Pallaver 2018; Traweger/Pallaver 2014; Alber et al. 2019). Seit der Gründung des EVTZ hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein sichtbares institutionelles Profil. Dies spiegelt sich in der Wahrnehmung der Bevölkerung wider. Mehrere Befragungen zeigen, dass der Bekanntheitsgrad der Europaregion seit 2013 in alle drei Landesteilen gestiegen ist, wobei die Medien (Radio, Fernsehen, Zeitungen) eine wichtige Rolle spielen (Traweger/Pallaver 2020, 45–46, 51).

Anlässlich der beiden Jubiläen, nämlich 50 Jahre zweites Autonomiestatut 2022 und zehn Jahre EVTZ 2021, legt der vorliegende Beitrag neue empirische Daten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vor. Ergänzend zur bestehenden Forschung präsentiert der Beitrag ausgewählte Ergebnisse einer Analyse der öffentlichen Darstellung der Europaregion. Die Analyse wird vom Konzept des transnationalen Regionalismus und der Rolle der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für autonome Gebiete geleitet. Auf der Grundlage dieses konzeptionellen Rahmens wird erfasst, wie das Thema Europaregion und grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den in den drei Landesteilen öffentlich dargestellt wird, welche Akteure und Akteurinnen und Themen in der Berichterstattung eine Rolle spielen, und welche grenzüberschreitenden und grenz-bestätigenden Muster die Berichterstattung aufweist. Dadurch möchte der Beitrag aufzeigen, inwiefern die Südtiroler Autonomie in einen transnationalen Regionalismus zwischen Tirol, Südtirol und Trentino eingebettet ist. Zentrale Forschungsfragen sind: Spiegelt der öffentliche Diskurs den transnationalen Regionalismus wider? Gibt es unterschiedliche Muster in der Berichterstattung in den drei Landesteilen? Welche Akteurs- und Themencluster lassen sich erkennen? Welche Rolle nimmt die Institution Europaregion in der Berichterstattung ein?

Die folgenden Abschnitte erläutern zunächst den theoretischen Rahmen und die Methode. Dann werden die empirischen Ergebnisse dargestellt und analysiert. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion der Ergebnisse und Schlussfolgerungen ab.

2. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Autonomie: Zwischen Konfliktlösung und transnationalem Regionalismus²

Vor allem im Kontext von innereuropäischen Grenz- und Minderheitenkonflikten, wie Nordirland, Katalonien oder Baskenland, ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Konzepten von Autonomie und Konfliktlösung verbunden. Europäische Institutionen, allen voran der Europarat und das Europäische Parlament, haben der lokalen und regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bereits in den 1960er und 1970er-Jahren eine wichtige politische Bedeutung beigemessen.³ Im Gerlach Bericht von 1976 weist das Europäische Parlament ausdrücklich auf die besondere Situation von Minderheiten und Grenzregionen hin und bemerkt, dass die Brückenfunktion von Grenzregionen und die Vertrauensbildung durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausgeschöpft und deshalb gefördert werden sollten.⁴ Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann in historisch belasteten und konfliktgeladenen Grenzregionen dazu beitragen, die territoriale und nationale Eingrenzung zu überwinden, ohne neue Grenzkonflikte zu provozieren (O’Dowd/McCall 2006; Deiana/Komarova/McCall 2019, 3). Sowohl in der politischen Praxis als auch in der Forschung hat sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Instrument der Konfliktlösung (Deiana/Komarova/McCall 2022) und als neue Form des politischen Aktionismus etabliert, der auf substaatliche politische, wirtschaftliche und sozio-kulturelle Vernetzungen abzielt und funktionale und sozio-kulturelle Schnittstellen über politische Grenzen hinweg betont. Die Schaffung von grenzüberschreitenden politisch-institutionellen Räumen wird in der Literatur als transnationaler Regionalismus bezeichnet (Scott 2002).

Das Konzept des transnationalen Regionalismus beschreibt eine räumlich integrierte Form der politischen Zusammenarbeit und Problemlösung, die über die Grenzen der staatlichen Verwaltungspraxis hinausgeht und versucht, ein Gefühl der Zusammengehörigkeit zu schaffen (Scott 2002, 179). Es stellt die klassische Sichtweise der internationalen Beziehungen in Frage, die auf Hierarchien und staatlichen Institutionen beruhen (Zumbusch/Scherer 2019, 29) und betont stattdessen vernetzte und mehrstufige Governance-Strukturen eines Grenzraums. Beim grenzüberschreitenden Regionalismus entstehen neue räumliche Kontexte für die Bewältigung gesellschaftlicher Probleme und neue Ebenen der interkulturellen Integration (Scott 2002, 183).

Dabei stehen zwei Prozesse im Vordergrund: Erstens die Förderung der internen Integration im Grenzraum durch die Entwicklung eines regionalen Gemeinschaftsgefühls durch die Definition transnationaler Gemeinsamkeiten, und zweitens der

Prozess der externen Integration, bei dem Akteure und Akteurinnen und Akteursgruppen ihre grenzüberschreitende politische Gemeinschaft in den größeren Kontext zwischenstaatlichen Handelns einordnen (Scott 2002, 182). Wichtig ist also, dass Akteure und Akteurinnen gemeinsame Interessen und Strategien entwickeln und diese sowohl innerhalb des betreffenden Grenzraums als auch nach außen, gegenüber den Staaten und Nachbarregionen vermitteln. Bei den Politikfeldern der Zusammenarbeit handelt es sich vorwiegend um Bereiche, in denen die Akteure und Akteurinnen mehr oder weniger direkten Einfluss auf Projekte und Ergebnisse haben (Scott 2002, 185). Es dominieren Win-Win-Situationen und unumstrittene Initiativen, während Themen vermieden werden, die zu Konflikten führen könnten (Zumbusch/Scherer 2019, 40).

Bei der Konstruktion von transnationalen Räumen und Interessengemeinschaften spielen unter anderem die Narrative in den Medien eine wichtige Rolle (Trautmann 2021, 836; Lybecker et al. 2018, 530). Die gesellschaftliche Wirklichkeit wird immer engermaschiger von Medien durchdrungen; Medien schaffen strukturelle Rahmenbedingungen und sie sammeln und selektieren Informationen (Traweger/Pallaver 2020, 54–55). Medien beeinflussen die Konstruktion eines politischen Themas, indem sie sowohl die Themen, mit denen die Bürger und Bürgerinnen konfrontiert werden, als die Perspektive der Berichterstattung auswählen (Lybecker et al. 2018, 530).

Während jede Art von Region ein strategisches wirtschaftliches und politisches Interesse an grenzüberschreitender Zusammenarbeit und Vernetzung haben kann, spielen bei Grenzregionen mit Minderheiten und Autonomiestatus politische Fragen eine zentrale Rolle. Durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit und internationale Vernetzung können Grenzregionen ihre geografische Lage am Rande der jeweiligen Staaten für politische, wirtschaftliche und sozio-kulturelle Zwecke nutzen und ihre regionale Identität und Autonomie stärken (Lecours 2008). So waren etwa Katalonien und das Baskenland in den 1990er-Jahren die aktivsten spanischen Teilstaaten in Bezug auf internationale Vernetzung (Segura 2017). Und auch für die Entwicklung der Südtiroler Autonomie war die Internationalisierung des Konflikts in den 1960er-Jahren ein entscheidender Faktor, parallel zur konstanten politischen grenzüberschreitenden Vernetzung mit dem Bundesland Tirol (Engl/Zwilling 2008; Lantschner 2008).

Solche Aktivitäten führen häufig zu Konflikten mit den Zentralregierungen, da diese ihr „Monopol auf Außenpolitik und nationale Identität“ (Cantir 2020, 59) durch internationale Aktivitäten substaatlicher Körperschaften in Frage gestellt sehen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der spanischen autonomen Gemeinschaften und der italienischen autonomen Regionen und Provinzen sind Beispiele für solche

Konflikte mit dem Zentralstaat (Segura 2017; Bourne 2003; Engl/Zwilling 2008). Spanien und Frankreich behinderten in den 90er Jahren die Bemühungen substaatlicher Behörden, sich in grenzüberschreitenden Beziehungen zu engagieren (Letamendia 1997) und leiteten ein Gerichtsverfahren gegen die baskische Regierung bezüglich ihrer Kompetenzen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein (Bourne 2003; McCall/Itçaina 2017). In einer ähnlich staatszentrierten und nationalistischen Lesart leitete die italienische Regierung 1995 ein Gerichtsverfahren gegen die Einrichtung einer grenzüberschreitenden regionalen Vertretung von Tirol, Südtirol und dem Trentino in Brüssel ein (Engl/Zwilling 2008). Die staatlichen Behörden betrachteten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Teilstaaten mit Misstrauen und Feindseligkeit (Letamendia 1997).

Im Laufe der Jahre haben vor allem die europäische Integration und die Zentralisierungsprozesse in vielen europäischen Staaten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit normalisiert und günstige politische Rahmenbedingungen für die substaatliche Kooperation geschaffen (Cornago 2010). Infolgedessen haben sich vor allem in Westeuropa die politischen Spannungen rund um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von autonomen und Minderheiten-Regionen verringert. Dies verdeutlichen einige aktuelle Zahlen zur Nutzung des EVTZ als Instrument der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Ein Vergleich zwischen der geografischen Lage der EVTZ und der geografischen Kartierung von Minderheiten zeigt, dass sich viele EVTZ geografisch mit Siedlungsgebieten von Minderheiten überschneiden. Von den bis Mitte 2020 bestehenden EVTZ haben 84 Prozent (63 von 75 EVTZ) eine Mitgliedsgemeinde, Mitgliedsregion oder sonstige öffentliche Körperschaft, die in einem Gebiet mit einer ausgeprägten regionalen kulturellen Identität oder Minderheitenidentität liegt (Engl 2022). Obwohl dies weder bedeutet, dass diese EVTZ wegen der Minderheiten gegründet wurden, noch dass die Minderheiten eine Schlüsselrolle in der Zusammenarbeit der EVTZ spielen, zeigt es, dass politische Staatsgrenzen für die Zusammenarbeit genutzt werden und dass viele EVTZ in multiethnischen und multikulturellen Kontexten arbeiten. Die meisten EVTZ schaffen ein mehrsprachiges und multikulturelles institutionelles Umfeld für die Zusammenarbeit. Nur vier Prozent der 75 im Jahre 2020 bestehenden EVTZ sind einsprachig und haben nur eine Arbeitssprache gemäß ihrer Satzung. 96 Prozent der EVTZ sind zwei- oder mehrsprachig und haben also gemäß Satzung zwei oder mehr Arbeitssprachen. Diese zwei- und mehrsprachigen EVTZ befinden sich in Regionen mit lokalen sprachlichen und kulturellen Identitäten und Minderheiten, wie Katalonien, das Baskenland und Galicien in Spanien, Südtirol und Friaul-Julisch Venetien in Italien, die Südslowakei sowie

West- und Ostslowenien. Die ständige Beobachtung der EVTZ durch den Europäischen Ausschuss der Regionen zeigt außerdem, dass die Bereiche Sprache und Kultur in vielen EVTZ zentrale Themen der Zusammenarbeit sind (Engl 2020). EVTZs an der französisch-spanischen Grenze fördern etwa die Regionalsprachen Baskisch, Katalanisch und Okzitanisch, indem sie diese als Arbeitssprachen im Rahmen ihrer institutionalisierten Zusammenarbeit anerkennen und gemeinsame Projekte zur Aufwertung dieser Sprachen und Kulturen umsetzen (Engl 2014; Engl 2020).

Schließlich zeigen Studien, dass die meisten EVTZ über Ressourcen und Instrumente für kollektives Handeln verfügen, die sie auch verwalten können. Über 70 Prozent der EVTZ verfügen über eine stabile kollektive Finanzierung, die durch die Mittel der Mitglieder bereitgestellt wird, und fast 80 Prozent der EVTZ werden von eigenem Personal betrieben (Evrard/Engl 2018). Diese Kollektivierung von Ressourcen und Maßnahmen auf grenzüberschreitender Ebene kann die Möglichkeit bieten, zwischen komplexen Ansprüchen auf die Kontrolle über ein Gebiet zu vermitteln und neue Mittel für den Ausdruck von Identitäten und Zugehörigkeiten bereitzustellen. Damit können EVTZ neue grenzüberschreitende Territorien abstecken und eine Form des transnationalen Regionalismus darstellen.

Am Beispiel der Europaregion Tirol Südtirol Trentino untersucht dieser Beitrag durch aussagekräftige empirische Längsschnittdaten die öffentliche Darstellung der Europaregion. Die Analyse dieser öffentlichen Darstellung mit Schwerpunkt auf Akteure und Akteurinnen und Themen liefert Erkenntnisse über die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als neue territoriale Dimension der Autonomie und Bedeutung des transnationalen Regionalismus in diesem Grenzraum. Sie gibt Aufschluss, welche Akteure und Akteurinnen und Themen im öffentlichen Diskurs mit der Europaregion verbunden sind, welche Themen strategisch besetzt werden, und nicht zuletzt, wie die öffentliche Darstellung in den einzelnen Landesteilen der Europaregion geprägt ist.

3. Anmerkungen zur Methodik

Die Analyse der öffentlichen Darstellung der Europaregion erfolgt über eine computergestützte Inhaltsanalyse der Berichterstattung zum Thema Europaregion in der jeweils auflagenstärksten Tageszeitung der drei Landesteile im Zeitraum von 2011–2020. Das Jahr 2011 wurde als Beginn festgesetzt, da in diesem Jahr die Europaregion als EVTZ gegründet wurde und damit ein Institutionalisierungsschub erfolgte. Die Europaregion wurde mit gemeinsamen Organen, einem Budget und

eigenem Personal ausgestattet. Dies sind institutionelle Rahmenbedingungen, um sich als Akteurin zu etablieren und im Sinne des transnationalen Regionalismus eine räumlich integrierte Form der politischen Zusammenarbeit und Problemlösung aufzubauen und medial aufzutreten sowie strategische Themen zu besetzen. Mit Stichtag Ende 2020 wurde somit eine Zeitspanne von 10 Jahren untersucht. Diese Zeitspanne gewährleistet ausreichend Textmaterial und empirische Evidenz für valide Analyseergebnisse und ermöglicht als Längsschnittanalyse das Erkennen von Mustern und Veränderungen über die Zeit.

Das Datenmaterial umfasst die Berichte zum Schlagwort *Europaregion*⁵ in den drei Tageszeitungen *Tiroler Tageszeitung*, *Dolomiten* und *L'Adige* im Zeitraum von 2011–2020.⁶ Insgesamt sind dies 1.537 Textdokumente,⁷ die durch quantitative und qualitative Analyseschritte ausgewertet und analysiert werden. Zunächst wird über eine Häufigkeitsanalyse (Heiser 2018, 109–110; Mayring 2015, 13) ausgewertet, wie oft das Thema *Europaregion* in den Zeitungen genannt wird, ob es diesbezüglich Unterschiede zwischen den Zeitungen gibt und wie sich die Häufigkeiten mit der Zeit verändern. Anschließend werden über das qualitative Verfahren der Extraktion Informationen über Akteure und Akteurinnen und Themen in Zusammenhang mit dem EVTZ *Europaregion Tirol Südtirol Trentino* entnommen, die für den vorliegenden Beitrag relevant sind. Über eine Kontingenzanalyse wird schließlich ausgewertet, in welchem Zusammenhang die *Euregio*-spezifische Akteure und Akteurinnen (z. B. Organe der *Europaregion*) und Themen auftreten und wie sie miteinander verbunden sind (Mayring 2015, 16). Dabei wird auch der Kontext der empirischen Daten berücksichtigt – z. B. spezielle Ereignisse in Bezug zur *Europaregion* – um deren Wirkung auszuwerten (Heiser 2018, 110). Bei diesen qualitativen Analyseschritten werden sowohl Vergleiche zwischen den Zeitungen (z. B. „In welchen Medien ist ein bestimmtes Thema oder ein bestimmter Akteur stärker vertreten?“) als auch innerhalb einer Zeitung (z. B. „Wie entwickelt sich die Berichterstattung innerhalb einer Zeitung“ oder „Welche Themen dominieren innerhalb einer Zeitung?“) gezogen.

Die Daten werden innerhalb eines Kategoriensystems klassifiziert (Heiser 2018, 114; Mayring 2015, 67). Das verwendete Kategoriensystem (bzw. Codierschema) wird deduktiv auf der Basis des in Abschnitt 2 dargestellten theoretischen Rahmens in Akteure und Themen aufgeteilt und induktiv aus den untersuchten Daten weiterentwickelt und spezifiziert (Mayring 2015, 85). Angedacht war auch eine Analyse des Diskurses, also wie über die *Europaregion* berichtet wird, indem zum Beispiel der Modus (beschreibend, bewertend, fordernd) und die Perspektive (kontrovers, konsensuell) der Berichterstattung differenziert wird (siehe dazu zum Beispiel

Trimčev et al. 2020). Allerdings ist der Großteil der Beiträge beschreibend und konsensuell. Kontroverse und fordernde oder bewertende Beiträge werden vorwiegend vereinzelt in der Tiroler Tageszeitung publiziert.

4. Europaregion und transnationaler Regionalismus als territoriale Dimension der Autonomie: Empirische Daten aus der öffentlichen Darstellung

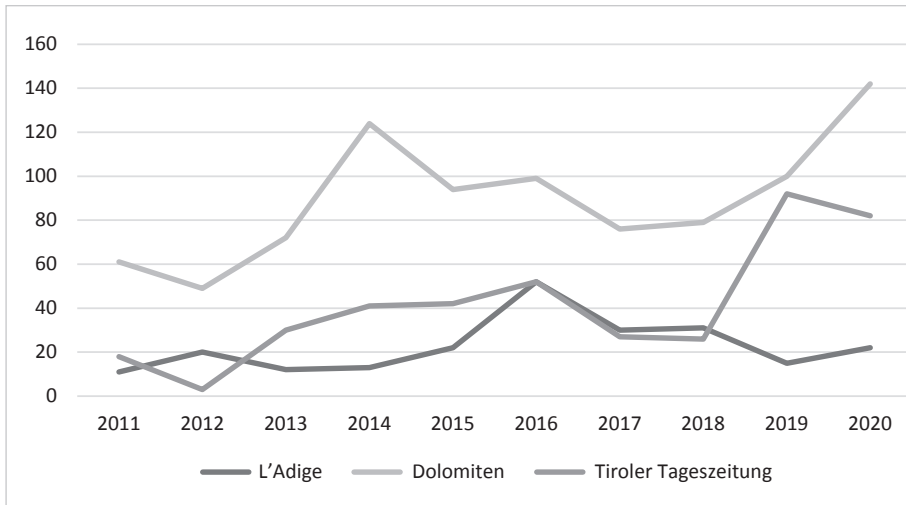
Europaregionen entstehen, vereinfacht dargestellt, durch funktionale Verbindungen oder politisch-territoriale Verbindungen. Eine funktional-ökonomische Ausrichtung basiert auf ökonomischen und strukturellen Bedingungen und Anreizen zur Kooperation, während politisch-territoriale Ausrichtungen eine gemeinsame regionale Identität, historische Verbundenheit, ein gemeinsames Ortsgefühl und gemeinsame Wertvorstellungen in den Vordergrund stellen (Engl 2014; Sohn 2014; Zumbusch/Scherer 2019).

Die Europaregion Tirol Südtirol Trentino ist ein politisch-territoriales Projekt, bei dem die politisch-symbolischen Verbindungen und die territoriale Dimension stärker für die Zusammenarbeit genutzt werden als die funktionalen Verflechtungen. Die Entwicklung der Europaregion Tirol Südtirol Trentino ist ein Prozess der grenzüberschreitenden Territorialisierung, das heißt es entsteht eine räumlich integrierte Form der politischen Zusammenarbeit durch die Schaffung von gemeinsamen politischen Institutionen und Organisationsprozessen und durch die Definition eines gemeinsamen Ortsgefühls, etwa durch die Euregio-Willkommensschilder an den politisch-administrativen „Außengrenzen“ der drei Euregio-Landesteile und ähnliche Maßnahmen. Wie dieses territoriale Projekt in der öffentlichen Darstellung widerspiegelt wird und inwiefern sich daraus im Sinne des transnationalen Regionalismus eine räumlich integrierte Form der politischen Zusammenarbeit und Problemlösung entwickelt, zeigen die folgenden empirischen Daten aus der Analyse der Darstellung des Themas Europaregion in den auflagenstärksten Tageszeitungen der drei Landesteile im Zeitraum von zehn Jahren (2011–2020).

Graphik 1 zeigt das Ergebnis der Häufigkeitsanalyse und stellt dar, wie oft das Thema Europaregion in den in den drei Zeitungen genannt wird und wie sich die Häufigkeit im untersuchten Zeitraum entwickelt hat.

Die Häufigkeitsanalyse zeigt einen markanten Unterschied zwischen den Dolomiten und den anderen beiden Zeitungen Tiroler Tageszeitung und L'Adige. Die Dolomiten berichtet deutlich mehr zum Thema Europaregion als die anderen beiden

Graphik 1: Berichterstattung zum Schlagwort Europaregion 2011–2020



Quelle: Ausarbeitung der Autorin auf der Grundlage von Codierabfragen in NVivo, die die Anzahl der Zeitungsberichte pro Jahr in den drei Zeitungen vergleichen. Die vertikale Achse stellt die Anzahl der Berichte dar, die horizontale Achse zeigt den Untersuchungszeitraum 2011–2020.

Zeitungen, wobei sich dieser Unterschied fast über den gesamten untersuchten Zeitraum hinwegzieht.

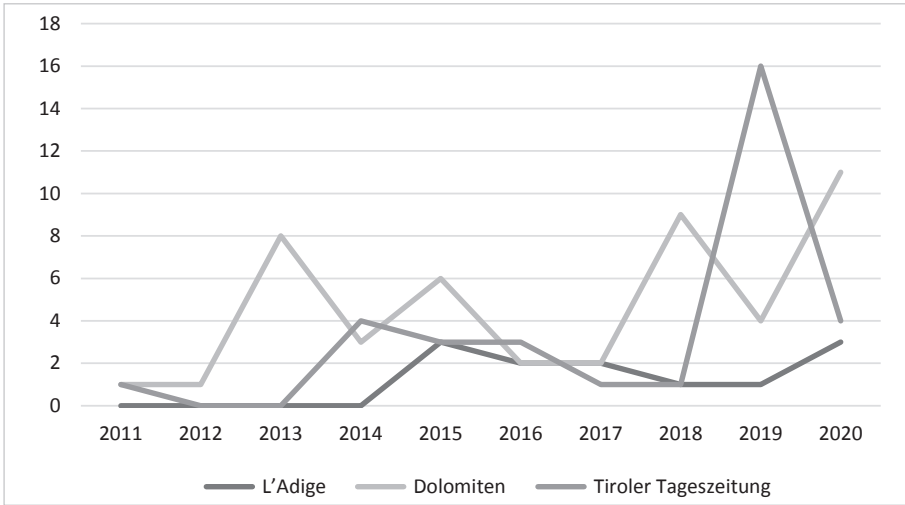
Eine mögliche Erklärung für die höheren Zahlen in den Dolomiten liegt in der Symbolik der Euregio in Zusammenhang mit Autonomie und Minderheitenschutz, wodurch dieses Thema von vornherein mehr Aufmerksamkeit in Südtirol erlangt, und mit dem geographisch eng mit Bozen und Südtirol verknüpften Gründungsprozess. Der Gründungsprozess des EVTZ wird in den Dolomiten häufiger thematisiert als in der Tiroler Tageszeitung und im L'Adige, nicht zuletzt auch deshalb, weil sich der offizielle Sitz und das Generalsekretariat des EVTZ in Bozen befinden. Das Thema Institution EVTZ/Europaregion ist im Jahre 2011 mit 22 Nennungen das häufigste Euregio-bezogene Thema in den Dolomiten. In der Tiroler Tageszeitung kommt dieses Thema auf zehn und im L'Adige auf vier Nennungen. Das Generalsekretariat in Bozen wird in den Dolomiten im Jahre 2011 zumindest dreimal als Akteur genannt, die anderen EVTZ Organe Vorstand, Versammlung und Präsident jeweils einmal. In der Tiroler Tageszeitung werden Generalsekretariat und Präsident jeweils nur einmal als Akteur genannt, der Vorstand und die Versammlung nie. Im L'Adige wird überhaupt nicht über die neuen EVTZ Organe als Akteure berichtet.

Interessant sind außerdem die Häufigkeitssteigerungen (*peaks*) in einzelnen Jahren und deren Ursachen, wobei hier drei näher analysiert werden, nämlich die Spitzen in den Dolomiten 2014, im L'Adige 2016 und in der Tiroler Tageszeitung 2019 (siehe Graphik 1). Dabei wird über spezifische Codierabfragen untersucht, ob bestimmte Ereignisse oder Themen diese Steigerung bedingen.

In den Dolomiten liegt die Anzahl der Berichte zum Schlagwort Europaregion im Jahre 2014 Monat für Monat durchwegs im zweistelligen Bereich. Dennoch findet sich eine gewisse Konzentration der Berichterstattung in den Monaten zwischen Mai und August 2014.⁸ Ereignisse und Themen, die in diesen Monaten häufig genannt werden, sind etwa die Euregio Tagung mit dem italienischen Ministerpräsidenten Matteo Renzi und dem österreichischen Bundeskanzler Werner Faymann auf Schloss Prösels im Juli 2014 und das Forum Alpbach im August 2014 mit dem Tiroltag, der sich der künftigen Entwicklung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino widmete, und der Ausweitung des Congress Zentrums mit Unterstützung der Euregio. Im L'Adige ist die Steigerung im Jahre 2016 auf das Thema Migration und Grenzkontrollen zurückzuführen, das in diesem Jahr von allen Themen weitaus am öftesten in Zusammenhang mit der Europaregion genannt wird (26 Nennungen im Vergleich zu den nächsthäufigen Themen Kultur und Sport mit jeweils sieben und sechs Nennungen).⁹ In beiden Zeitungen sehen wir also, dass Euregio-spezifische Ereignisse oder andere politische Ereignisse in Zusammenhang mit dem Thema Grenze einen deutlichen Effekt auf die Berichterstattung haben (*Ereignis-Effekt*). Die Berichterstattung in der Tiroler Tageszeitung hat im Jahre 2019 einen deutlichen Anstieg, was auf die Übernahme der EVTZ Präsidentschaft durch den Tiroler Landeshauptmann Günther Platter im Herbst 2019 zurückzuführen ist. Die höchste Dichte an Berichten in der Tiroler Tageszeitung fällt in die Monate September und Oktober 2019 und damit in den Zeitraum des Präsidentschaftswechsels.¹⁰ Außerdem wird der EVTZ Präsident¹¹ von allen Akteuren und Akteurinnen im Jahr 2019 am öftesten genannt, wiederum mit einer vermehrten Dichte in den Monaten September und Oktober 2019. Graphik 2 veranschaulicht den Anstieg der Berichterstattung zum Akteur EVTZ Präsident im Vergleich mit den Dolomiten und dem L'Adige. Am Beispiel der Tiroler Tageszeitung zeigt sich damit ein deutlicher Effekt der Präsidentschaftsübernahme durch Tirol auf die mediale Resonanz der Europaregion in der TT (*institutioneller Effekt*).

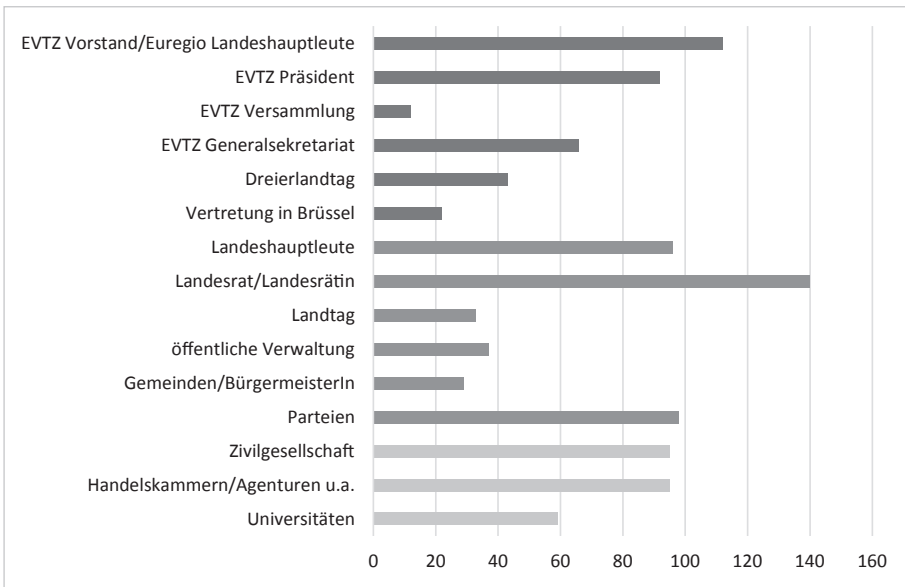
Insgesamt zählt der EVTZ Präsident zu jenen Akteuren und Akteurinnen, die in der Berichterstattung zum Schlagwort Europaregion am öftesten vorkommen. Graphik 3 zeigt alle Akteure und Akteurinnen mit nennenswerten Nennungen in Zusammenhang mit dem Schlagwort Europaregion summiert für alle drei Zeitungen.¹²

Graphik 2: Akteur EVTZ Präsident – Nennungen aufgeschlüsselt nach Zeitungen



Quelle: Ausarbeitung der Autorin auf der Grundlage von Codierabfragen in NVivo, die die Anzahl der Nennungen des Akteurs EVTZ Präsident pro Jahr in den drei Zeitungen vergleichen. Die vertikale Achse stellt die Anzahl der Berichte dar, die horizontale Achse zeigt den Untersuchungszeitraum 2011–2020.

Graphik 3: Europaregion und Akteur/-innen – Summe der gesamten Berichterstattung 2011–2020



Quelle: Ausarbeitung der Autorin auf der Grundlage von Codierabfragen in NVivo.

Tabelle 1: Die häufigsten Akteure und Akteurinnen insgesamt aufgeschlüsselt nach Zeitungen – Summe der gesamten Berichterstattung 2011–2020

Dolomiten	Tiroler Tageszeitung	L'Adige
Landesräte/ Landesrätinnen	<i>EVTZ Vorstand/Euregio Landeshauptleute</i>	Landeshauptleute einzeln
Parteien	EVTZ Präsident	Landesräte/Landesrätinnen
Zivilgesellschaft	Handelskammern/ Unternehmen	Zivilgesellschaft
<i>EVTZ Vorstand/Euregio Landeshauptleute</i>	Landeshauptleute einzeln	<i>EVTZ Vorstand/Euregio Landeshauptleute</i>

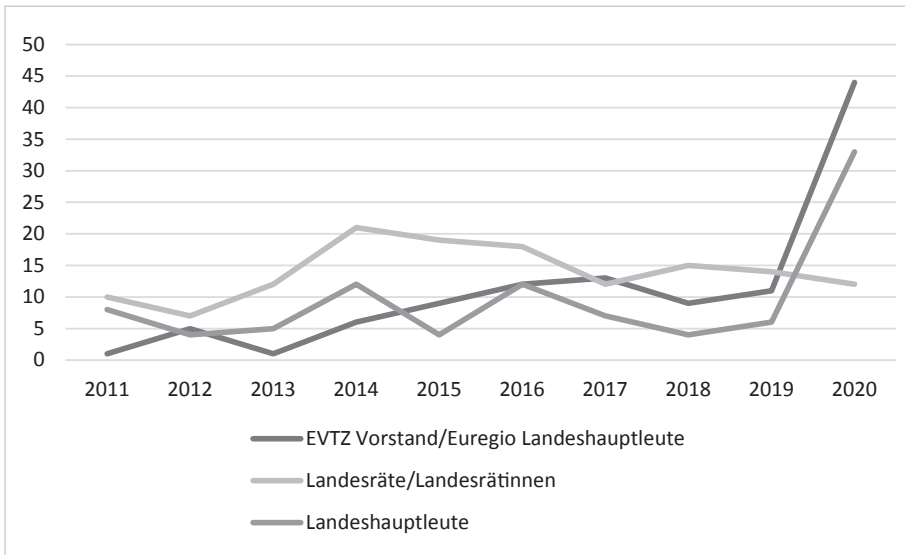
Quelle: Ausarbeitung der Autorin auf der Grundlage von Codierabfragen in NVivo.

Der EVTZ Vorstand bzw. die Euregio Landeshauptleute als Kollektiv¹³ werden am zweithäufigsten mit dem Schlagwort *Europaregion* genannt. Der EVTZ Präsident folgt an Stelle vier und ist fast gleichauf mit den einzelnen Landeshauptleuten.

Die getrennt nach Zeitungen aufgeschlüsselte Nennung der Akteure und Akteurinnen bestätigt, dass die gemeinsame politische Führung der *Europaregion* medial wahrgenommen und wiedergespiegelt wird. Der EVTZ Vorstand bzw. die drei *Euregio* Landeshauptleute sind in allen drei Zeitungen unter den insgesamt vier am öftesten genannten Akteuren und Akteurinnen in Zusammenhang mit dem Schlagwort *Europaregion*.

Interessant ist die Akteurs-Kategorie der Landesräte und Landesrätinnen. Sie werden in ihrer Funktion als Landesräte und Landesrätinnen – und nicht etwa in ihrer Funktion als Mitglieder der EVTZ-Versammlung, wie es bei einigen Landesräten und Landesrätinnen der Fall ist – insgesamt von allen Akteuren und Akteurinnen am öftesten mit dem Schlagwort *Euregio* genannt (siehe Graphik 3), bedingt vor allem durch die häufige Nennung in den *Dolomiten* und im *L'Adige* (Tabelle 1). Somit spielen sie in der medialen Repräsentation zumindest zahlenmäßig eine maßgebliche Rolle. Allerdings zeigt die zeitlich aufgeschlüsselte und vergleichende Darstellung in Graphik 4, dass sich die mediale Dominanz der Landesräte und Landesrätinnen nicht gleichmäßig über den gesamten Untersuchungszeitraum zieht. In den Jahren 2014 bis 2016 war die mediale Präsenz der Landesräte und Landesrätinnen vergleichsweise besonders hoch. Seit 2016 hat sie konstant abgenommen, während die mediale Präsenz des EVTZ Vorstands und der einzelnen Landeshauptleute im Jahre 2020 stark zugenommen hat.

Graphik 4: EVTZ Vorstand, Landesräte/-rätinnen, Landeshauptleute – Nennungen im Vergleich



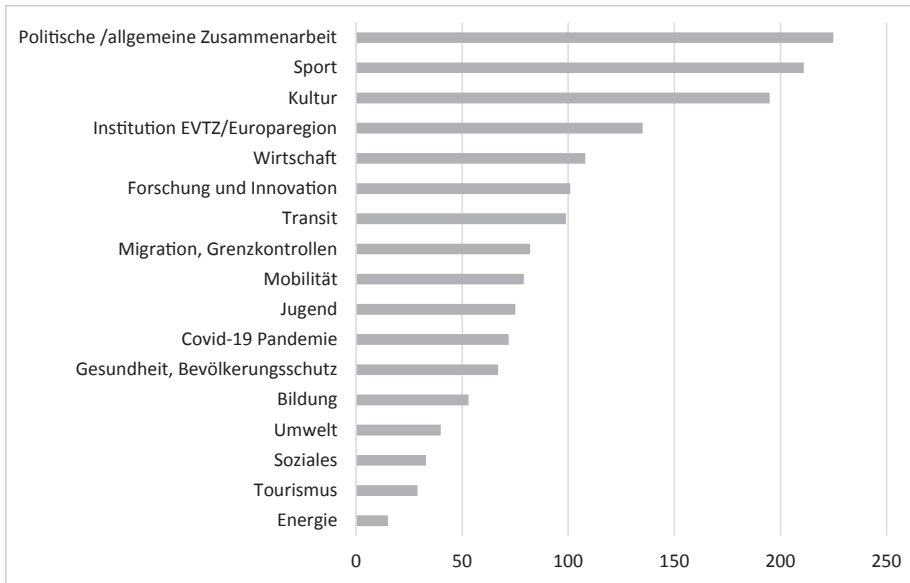
Quelle: Ausarbeitung der Autorin auf der Grundlage von Codierabfragen in NVivo. Die vertikale Achse stellt die Anzahl der Nennungen der Akteure summiert für alle drei Zeitungen dar, die horizontale Achse zeigt den Untersuchungszeitraum 2011–2020.

Auch hier wirkt sich wiederum ein bestimmtes Ereignis auf die Berichterstattung aus (*Ereignis-Effekt*), da diese starke Zunahme vor allem mit der Covid-19 Pandemie zusammenhängt. In den Berichten zur Europaregion werden sowohl der EVTZ Vorstand als auch die einzelnen Landeshauptleute im Jahr 2020 am öftesten in Verbindung mit der Covid-19 Pandemie genannt. Damit rückt dieses Ereignis im Jahr 2020 die politische *leadership* der Euregio in das Zentrum der medialen Aufmerksamkeit, während bei anderen Ereignissen, etwa bei den Debatten rund um die Themen Migration und Grenzkontrollen in Jahre 2015, die Landesräte und Landesrätinnen medial stärker präsent waren.

Das Thema Migration und Grenzkontrollen reiht sich der Häufigkeit nach in das Mittelfeld jener Themen ein, die im untersuchten Zeitraum in Zusammenhang mit dem Schlagwort Europaregion in den drei Zeitungen genannt werden und in Graphik 5 gelistet sind.¹⁴

Am öftesten thematisiert wird die politische bzw. allgemeine Zusammenarbeit. Das bedeutet, dass in den Berichten kein spezifisches Thema im Vordergrund steht,

Graphik 5: Europaregion und Themen – Summe der gesamten Berichterstattung 2011–2020



Quelle: Ausarbeitung der Autorin auf der Grundlage von Codierabfragen in NVivo.

sondern dass es um die Zusammenarbeit allgemein geht oder dass verschiedene Themen angeschnitten, aber nicht vertieft werden. An zweiter und dritter Stelle folgen die Themen Sport (z. B. Euregio Sport Camps, Tour of the Alps, Euregio Wintersporttag der Freiwilligen Feuerwehren usw.) und Kultur (z. B. Euregio Jazzfestival, Euregio Museumstag, Euregio Music Camp usw.). Die am wenigsten oft genannten Themen sind Soziales, Tourismus und Energie.

Die getrennte Aufschlüsselung der vier am häufigsten genannten Themen nach Zeitung in Tabelle 2 zeigt, dass sich diese Themen teilweise in den drei Euregio-Landesteilen decken. Die politische bzw. allgemeine Zusammenarbeit ist in allen drei Zeitungen unter den vier am öftesten genannten Themen. Sport und Kultur kommen zumindest in jeweils zwei Zeitungen vor. Demgegenüber gibt es in jedem Landesteil auch einen thematischen Schwerpunkt, der sich von den anderen beiden unterscheidet. In den Dolomiten ist es das Thema Forschung und Innovation, in der Tiroler Tageszeitung die Themen Institution EVTZ/Europaregion und Transit und im L'Adige das Thema Migration und Grenzkontrollen.

Tabelle 2: Die häufigsten Themen insgesamt aufgeschlüsselt nach Zeitungen – Summe der gesamten Berichterstattung 2011–2020

Dolomiten	Tiroler Tageszeitung	L'Adige
Sport	Politische/allgemeine Zusammenarbeit	Kultur
Kultur	Sport	Politische/allgemeine Zusammenarbeit
Politische/allgemeine Zusammenarbeit	<i>Institution EVTZ/ Europaregion</i>	<i>Migration und Grenzkontrollen</i>
<i>Forschung und Innovation</i>	<i>Transit</i>	Sport

Quelle: Ausarbeitung der Autorin auf der Grundlage von Codierabfragen in NVivo.

Tabelle 3: Akteur/-innen und Themenbesetzung – Summe der gesamten Berichterstattung 2011–2020

	Covid-19 Pandemie	Gesundheit, Bevölkerungsschutz	Institution EVTZ/ Euregio	Kultur	Mobilität	Politische/allg. Zusammenarbeit	Sport	Transit	Forschung und Innovation	Wirtschaft	Bildung	Jugend
EVTZ Vorstand / Euregio LHs	23	0	12	4	4	13	1	12	3	1	1	3
EVTZ Präsidentin	10	1	16	3	4	17	3	5	1	0	1	2
EVTZ Versammlung	1	0	4	0	0	2	0	0	0	0	0	0
EVTZ Generalsekretariat	1	4	6	11	0	5	2	1	0	1	5	5
Landeshauptleute	16	0	7	4	4	20	1	9	4	0	3	2
Landesräte/ Landesrätinnen	0	12	7	12	16	7	8	13	3	12	4	4
Parteien	11	2	9	3	4	26	1	3	0	3	1	1
Universitäten	0	4	1	5	0	4	0	0	32	1	0	0
Handelskammern, Unternehmen, u. a.	1	0	0	0	1	4	4	18	6	44	1	0
Zivilgesellschaft	0	6	1	18	2	9	18	6	0	2	0	0

Quelle: Ausarbeitung der Autorin auf der Grundlage von Codierabfragen in NVivo.

Tabelle 3 kombiniert Akteure und Akteurinnen und Themen und zeigt die Themenbesetzung auf, also welche Akteure und Akteurinnen wie stark bestimmte Themen besetzen.¹⁵ Nicht nur EVTZ Organe besetzen Themen, die in Zusammenhang mit dem Schlagwort Europaregion in den Medien genannt werden, sondern auch Akteure und Akteurinnen außerhalb des EVTZ wie Landesräte/Landesrätinnen, Parteien, Universitäten, wirtschaftliche Institutionen und Zivilgesellschaft. Am meisten Themen besetzen die Landesrätinnen und Landesräte, die Parteien und auch Großteils die Organe der Euregio. Am schlechtesten schneidet die EVTZ-Versammlung ab. Sie besetzt von den genannten Akteuren und Akteurinnen die wenigsten Themen.

Zusätzlich zur Anzahl der Themenbesetzung zeigt Tabelle 3 über die Anzahl der jeweiligen Nennungen auch, wie oft die Akteure und Akteurinnen in Zusammenhang mit dem jeweiligen Thema genannt werden. Dies gibt Aufschluss über die Stärke der Themenbesetzung. Ein Akteur oder eine Akteurin kann beispielsweise viele Themen besetzen, aber nur wenige davon häufig, oder weniger Themen besetzen und diese dafür aber häufiger. Bei wenigen stark besetzten Themen bedient ein Akteur oder eine Akteurin eine thematische Nische (*Nischen-Besetzung*), bei vielen stark besetzten Themen verfügt ein Akteur oder eine Akteurin über eine *breite Besetzung*. Als Richtwert für die Gewichtung der Stärke werden hier zweistellige Zahlen herangezogen, das heißt, bei einer zweistelligen Nennung wird die jeweilige Themenbesetzung als stark definiert.¹⁶ Die Landesrätinnen und Landesräte verfügen über eine breite Themenbesetzung, da sie bei fünf Themen zweistellige Nennungen als Akteur oder Akteurin aufweisen. Die zahlenmäßig zwar auch viele Themen besetzenden Parteien bedienen hingegen thematische Nischen, da sie nur bei den zwei Themen Covid-19 Pandemie und politische bzw. allgemeine Zusammenarbeit eine zweistellige Nennung erzielen. Eine deutliche Nischen-Besetzung haben auch die Zivilgesellschaft bei den Themen Sport und Kultur, die wirtschaftlichen Institutionen beim Thema Wirtschaft und die Universitäten beim Thema Forschung und Innovation. Die Euregio Organe EVTZ Vorstand und Präsident reihen sich in der Mitte ein mit jeweils vier und drei breit besetzten Themen. Auffallend ist, dass die Euregio Organe eher politische und institutionelle Themen besetzen, wie die Institution EVTZ und die politische bzw. allgemeine Zusammenarbeit, während die Landesräte und Landesrätinnen durchwegs die Sachthemen Gesundheit/Bevölkerungsschutz, Kultur, Mobilität, Transit und Wirtschaft bedienen.

5. Diskussion und Schlussfolgerungen

Diese empirischen Daten zur öffentlichen Darstellung des Themas Europaregion bringen potenziell wichtige Erkenntnisse über die Rolle der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für den Grenzraum Tirol-Südtirol-Trentino im Sinne eines transnationalen Regionalismus. In der öffentlichen Darstellung finden wir Muster zur Bestätigung der Grenze und solche zur Überschreitung der Grenze. Muster zur Überschreitung von Grenzen sprechen für transnationalen Regionalismus, während Muster zur Bestätigung von Grenzen diesen einschränken.

Grenz-bestätigende Muster sind die Quantität an Berichten zum Thema Europaregion, die in den drei Landesteilen sehr unterschiedlich ist. Eine sehr hohe Reichweite des Themas in den Dolomiten steht einer geringeren Reichweite in der Tiroler Tageszeitung und im L'Adige gegenüber. Dies zeigt, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Kontext der Südtiroler Autonomie und des Minderheitenschutzes eine höhere mediale Aufmerksamkeit bekommt. Außerdem gibt es in der Berichterstattung in den drei Landesteilen unterschiedliche thematische Schwerpunkte, geprägt durch jeweils unterschiedliche territorial bedingte Interessen.

Für diesen Beitrag interessanter sind allerdings Muster in der öffentlichen Darstellung, welche die politisch-territorialen Grenzen überschreiten bzw. verschwimmen lassen und so die Südtiroler Autonomie in einen transnationalen Regionalismus zwischen Tirol, Südtirol und Trentino einbetten. Derartige Elemente zeigen sich bei Ereignissen, Akteuren und Akteurinnen und Themen. Zunächst sehen wir bei allen Zeitungen, dass sich spezifische institutionelle oder thematische Ereignisse deutlich auf die Berichterstattung auswirken. Durch den institutionellen Effekt der Präsidentschaft hat sich die mediale Präsenz des Themas Europaregion in der Berichterstattung der Tiroler Tageszeitung deutlich gesteigert und zahlenmäßig den Dolomiten angenähert. Auch die gemeinsame politische Führung der Europaregion durch den Vorstand wird auch als solche medial wahrgenommen und in der Berichterstattung aller drei Landesteile widerspiegelt. Zudem gibt es in der medialen Darstellung Akteurs-Konzentrationen und Netzwerke zu Themen von gemeinsamem Interesse. Die Landesräte und Landesrätinnen, die wirtschaftlichen Institutionen (z. B. Handelskammern und Unternehmen) sowie die Zivilgesellschaft (z. B. Sport- und Musikverbände) haben in der medialen Darstellung in allen drei Zeitungen eine gewichtige Rolle und werden mit konkreten Euregio-Sachthemen in Verbindung gebracht. Besonders die Landesräte und Landesrätinnen stehen in der öffentlichen Darstellung für eine „Euroregionalisierung“ der lokalen Politik. Sie sind in allen drei Zeitungen unter den sechs am häufigsten genannten Akteuren in Zusammenhang mit dem

Schlagwort Europaregion und besetzen die meisten euroregionalen Sachthemen. Somit haben sie theoretisch das Potenzial transregionale politische Interessen und Problemlösungen zu definieren. Die sachpolitische Zusammenarbeit beschränkt sich nicht nur auf unkontroverse Themen oder Sektoren, in denen die Akteure und Akteurinnen mehr oder weniger direkten Einfluss auf Projekte und Ergebnisse haben, sondern umfasst auch Konfliktthemen mit komplexen und unterschiedlichen Interessenlagen auf regionaler und staatlicher Ebene, wie zum Beispiel die Themen Transit und Migration/Grenzkontrollen. Das Thema Transit wird als einziges Sachthema von mehreren medial führenden Akteuren und Akteurinnen stark besetzt, wobei kontroverse Positionen und Problematiken thematisiert werden („Transitstreit“, „tre presidenti dell’Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino a confronto sui problemi del traffico“, „Euregio-Verkehrsgipfel: Uneinigkeit bei höherer Korridor-maut“).

Allerdings fallen bei diesen Mustern auch einige Unschärfen auf. So gibt es euroregionale institutionelle Stimmen, die in den Artikeln zum Thema Europaregion nicht vorkommen. Die EVTZ Versammlung als parlamentarisches Gremium der Europaregion spielt in der Berichterstattung aller drei Landesteile eine sehr marginale Rolle. Sie fällt für den Aufbau und die Wahrnehmung eines transnationalen Regionalismus nicht ins Gewicht, obwohl sie Vertreter und Vertreterinnen der Exekutive und Legislative der drei Landesteile zusammenbringt, regelmäßig einmal im Jahr tagt und somit ein politisch-institutionelles Gerüst zur Verflechtung von Politiken und Interessen darstellen könnte. Der alle zwei Jahre stattfindende Dreierlandtag, der den Vorteil hat, dass er schon dreimal so lang wie die EVTZ Versammlung existiert, kommt im Vergleich zur Versammlung deutlich öfter in den drei Medien vor. Außerdem ist die Berichterstattung insgesamt zum Teil oberflächlich. Oft wird kein Thema mit Details vertieft, sondern mehrere Themen werden oberflächlich behandelt oder politisch-institutionelle Themen stehen im Vordergrund. Im

Dementsprechend gibt es Potenzial, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die territoriale Dimension der Europaregion im Sinne eines transnationalen Regionalismus auszubauen. Eine naheliegende Möglichkeit besteht darin, die neue Bestimmung im Euregio-Statut zu nutzen, um die Landesräte und Landesrätinnen institutionell in die Europaregion einzubinden. Die neue Satzung sieht vor, dass der Vorstand aus den fachlich zuständigen Mitgliedern der Landesregierungen so genannte Fachvorstände errichten und ihnen bestimmte Aufgaben übertragen kann. Damit könnte die schon bestehende mediale Präsenz der Landesräte und Landesrätinnen bei euroregionales Sachthemen mit einer institutionellen Rolle in der Europaregion verknüpft werden.

Außerdem könnten sich die Euregio-Organen noch konkreter zu Sachthemen positionieren. Einen deutlichen Spielraum gibt es bei der Versammlung, die medial kaum wahrgenommen wird und entsprechend institutionell und thematisch schwach positioniert ist, sowie auch beim Vorstand und beim Präsidenten, bei deren öffentlichen Darstellung zum Teil allgemeine und politisch-institutionelle Themen dominieren. Thematisches Potenzial zur Positionierung gibt es dabei auch bei bisher medial weniger präsenten Themen Tourismus, Umwelt und Bildung, wo sich die BürgerInnen laut Umfragen eine stärkere Zusammenarbeit wünschen (Traweger/Pallaver 2020, 79–80).

Schließlich zeigt das Beispiel Transit als wichtiges euroregionales Thema, dass grenzüberschreitende Akteure und Governance Systeme begrenzte Kapazitäten zur Bewältigung von Konflikt-Themen haben, da sie oft abhängig sind von nationalen und supranationalen Entscheidungsträgern und Entscheidungsträgerinnen und somit ihre eigene Position, gemeinsame Entscheidungen zu treffen, geschwächt ist (Zumbusch/Scherer 2019, 41). Trotz dieser nachteiligen Rahmenbedingungen wird das Konflikt-Thema Transit von den Euregio-Akteuren und Akteurinnen, insbesondere den Organen des EVTZ, nicht gescheut. Dies weist darauf hin, dass es bei der Zusammenarbeit nicht nur unkontroverse Themen geht, sondern dass es durchaus ein gemeinsames Interesse gibt, auch für konfliktreiche Themen gemeinsame Strategien und Problemlösungen anzustreben.

Anmerkungen

- 1 Von 1991 bis 2021 haben 14 Dreierlandtage stattgefunden (die ersten beiden Treffen noch als Viererlandtag mit dem Vorarlberger Landtag). Siehe https://www.landtag-bz.org/de/dreier-landtag.asp?somepubl_action=300&somepubl_image_id=579374.
- 2 Teile dieses Abschnitts basieren auf Engl 2022.
- 3 Consultative Assembly of the Council of Europe, Recommendation 470 (1966) 1 on a Draft Convention on European Cooperation between Local Authorities, Doc. 2109, 29 September 1966.
- 4 Europäisches Parlament/Horst Gerlach, „Report drawn up on behalf of the Committee on Regional Policy, Regional Planning and Transport on the Motion for a Resolution Tabled by Mr. Gerlach, Mr. Mitterdorfer and Mr. Wieldraaijer on the Community's Regional Policy as Regards the Regions at the Community's Internal Frontiers“, 25. Oktober 1976 (Gerlach Bericht).
- 5 Inklusive der Begriffe bzw. Synonyme Euregio und EVTZ, sowohl auf Deutsch als auch auf Italienisch.
- 6 Für Südtirol wäre noch die Hinzunahme einer italienischsprachigen Tageszeitung interessant. Dies war aus Zeitgründen für die vorliegende Studie nicht möglich. Für eine Teilstudie, welche die Euregio-bezogene Berichterstattung im Zuge der Covid-19 Pandemie untersucht und dabei auch eine italienischsprachige Zeitung in Südtirol abdeckt, siehe Engl 2021.
- 7 Nicht berücksichtigt wurden Zeitungsbeilagen und Leserbriefe sowie im Falle der Tiroler Tageszeitung Berichte zur Euregio Inntal oder anderen Euregios an der deutsch-österreichischen Grenze.
- 8 Im Juli und August 2014 gibt es insgesamt 59 Berichte zum Schlagwort Europaregion. Im Jänner und Februar 2014 sind es zum Vergleich 33 Berichte und im September und Oktober 2014 42 Berichte.
- 9 Auch im Vergleich zu den anderen beiden Zeitungen thematisiert der L'Adige dieses Thema 2016 am häufigsten.
- 10 Im September und Oktober 2019 werden in der Tiroler Tageszeitung 99 Berichte zum Schlagwort Europaregion veröffentlicht. Im Jänner und Februar 2019 sind es zum Vergleich 26 Berichte und im Juni und Juli 2019 sind es 24 Berichte.
- 11 Bisher hat noch nie eine Frau dieses Amt eingenommen. Da sich dieser spezifische Begriff in diesem Beitrag also nur auf die Landeshauptmänner bezieht, die das Amt des EVTZ Präsidenten bekleidet haben, wird dieser Begriff nicht gegendert.
- 12 Selten genannte Akteure und Akteurinnen (z. B. Europaparlamentarier mit sechs Nennungen im gesamten Untersuchungszeitraum, Regionalregierung mit vier Nennungen) sind hier nicht aufgelistet.
- 13 Der Begriff Euregio Landeshauptleute hat sich etabliert, um über die drei Landeshauptleute als Kollektiv zu berichten. Dieser Begriff wird im hier verwendeten Kategoriensystem (Codierschema) dem Begriff EVTZ Vorstand gleichgesetzt. Die Kategorie Landeshauptleute wird hingegen verwendet, wenn nur ein Landeshauptmann in der Berichterstattung genannt wird.
- 14 Dies umfasst jegliche Themen zum Schlagwort Europaregion, also nicht nur jene Themen und Projekte, wo die Institution EVTZ/Europaregion Trägerin ist.
- 15 Die wenig präsenten Themen Umwelt, Soziales, Tourismus und Energie sind in Tabelle 3 nicht abgebildet.
- 16 Dabei wird auch die recht große Bandbreite der zweistelligen Zahlen zwischen elf und 44 mitberücksichtigt.

Literaturverzeichnis

- Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Klotz, Greta/Kofler, Ingrid (2019), Grenzüberschreitende Governance und Bürgernähe: die Rolle von „Grenz“-Gemeinden in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino / Governance transfrontaliera e vicinanza ai cittadini: Il ruolo dei comuni di confine nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino, Bozen/Bolzano: Eurac Research
- Böhm, Hynek (2019), Borders and cross-border cooperation in Europe from a perspective of political sciences, in: Beck, Joachim (Hg.), *Transdisciplinary Discourses on Cross-Border Cooperation in Europe*, Brüssel: Peter Lang, 59–81
- Bourne, Angela K. (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
- Bußjäger, Peter/Happacher, Esther/Obwexer, Walter (2021), Euregio Kompetenzmonitor, www.europaregion.info/fileadmin/bilder/Euregio/2_Projekte/Zusammenarbeit/Fit4Co/211220_Fit4Co_studio_DEU-low.pdf (20.01.2022)
- Cantir, Cristian (2020), Kin States in Sub-state Diplomacy Conflict Dynamics, in: *Foreign Policy Analysis*, 16 (1), 59–77
- Cornago, Noé (2010), On the Normalization of Sub-State Diplomacy, in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 5, 11–36
- Deiana, Maria-Adriana/Komarova, Milena/McCall, Cathal (2019), Cross-Border Cooperation as Conflict Transformation: Promises and Limitations in EU Peacebuilding, in: *Geopolitics*, 24 (3), 529–540
- Deiana, Maria-Adriana/Komarova, Milena/McCall, Cathal (2022), *Cross-Border Cooperation as Conflict Transformation. Promises and Limitations in EU Peacebuilding*, Abingdon: Routledge
- Engl, Alice (2022), 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 (2021), Ausgebremste Grenzregionen durch Covid-19: der Aktionismus in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino im europäischen Vergleich, in: Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 21, 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*, Bozen: Raetia, 149–167
- Engl, Alice (2020), Europe's culturally diverse borderscapes: The EGTC from the perspective of minority studies, in: Ocskay, Gyula (Hg.), *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*, Budapest: CESCI, 197–218
- Engl, Alice (2019), Horizontale und vertikale Kooperation in der Europaregion – Grundlagen und Grundlagen, in: Bußjäger, Peter/Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hg.), *Verwaltungskooperation in der Europaregion. Potenziale ohne Grenzen?*, Baden-Baden: Nomos, 77–103
- Engl, Alice (2015), Von Kooperation zu Kohäsion. Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino als transnationaler Handlungsraum, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), *Politik in Tirol. Jahrbuch 2015*, Innsbruck: Studien Verlag, 125–142

- 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 (2011), *Die Nutzung neuer Instrumente europarechtlicher Zusammenarbeit für eine engere Kooperation zwischen Nord- und Südtirol*, in: Hilpold, Peter/Steinmair, Walter/Perathoner, Christoph (Hg.), *Rechtsvergleichen an der Sprachgrenze*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 115–156
- Engl, Alice/Alber, Elisabeth (2021), *10 Jahre EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Das Zusammenspiel von structure und agency im Lichte jüngster Reformvorhaben*, in: Pallaver, Günther/ Senn, Martin (Hg.), *Nachdenken und Meter machen. Festschrift für Ferdinand Karhofer*, Innsbruck: innsbruck university press, 191–211
- 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
- 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
- Heiser, Patrick (2018), *Meilensteine der qualitativen Sozialforschung. Eine Einführung entlang klassischer Studien*, Wiesbaden: Springer VS
- Lantschner, Emma (2008), *History of the South Tyrol Conflict and its Settlement*, in: Woelk, Jens/Marko, Joseph/Palermo, Francesco (Hg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden: Brill, 3–15
- Lecours, André (2008), *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*, Clingendael Institute, Netherlands Institute of International Relations
- 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
- Lybecker, Donna L./McBeth, Mark K./Brewer, Adam M./De Sy, Carine (2018), *The Social Construction of a Border: The US–Canada Border*, in: *Journal of Borderlands Studies*, 33 (4), 529–547
- Mayring, Philipp (2015), *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*, Weinheim und Basel: Beltz Verlag
- 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
- Obwexer, Walter (2011), *Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit*, in: Bußjäger, Peter/Gamper, Anna/Happacher, Esther/Woelk, Jens (Hg.), *Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino*, Wien: Braumüller, 47–74
- O’Dowd, Liam/McCall, Cathal (2006), *The Significance of the Cross-Border Dimension for Promoting Peace and Reconciliation*, in: *Working Papers in British-Irish Studies*, 55, Dublin: University College
- Palermo, Francesco/Woelk, Jens (2005), *Autonomy: The Problem of Irredentism and Cross-Border Cooperation. Cross-Border Cooperation as an Indicator for Institutional Evolution of Autonomy: the*

- Case of Trentino-South Tyrol, in: Skurbaty, Zelim Alan (Hg.), *Beyond a One-dimensional State— an Emerging Right to Autonomy?*, Leiden: Martinus Nijhoff, 277–304
- Scott, James W. (2002), *Transnational Regionalism as Paradigm and Political Reality: Consequences for Comparative Research and Co-operation Praxis*, in: Hedegaard, Lars et al. (Hg.), *The NEBI Yearbook 2001/2002*, Berlin, Heidelberg: Springer, 179–196
- Segura, García (2017), *Sub-state diplomacy: Catalonia’s external action amidst the quest for state sovereignty*, in: *International Negotiation*, 22 (2), 344–373
- Sohn, Christophe (2020), *Borders as Resources: Towards a Centring of the Concept*, in: Scott, James W. (Hg.), *A Research Agenda for Border Studies*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 71–88
- Sohn, Christophe (2014), *Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource*, in: *Geopolitics*, 19(3), 587–608
- Trautman, Laurie (2021), *Connecting Border Studies and Border Policy: Exploring the Canada–U.S. Context*, in: *Journal of Borderlands Studies*, 36 (5), 833–852
- Traweger, Christian/Pallaver, Günther (2020), *Die Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino. Neue Herausforderungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Ergebnisse einer Bevölkerungsumfrage/ L’Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino. Nuove sfide della collaborazione transfrontaliera. Risultati di un sondaggio*, Innsbruck/Bozen: Studia Verlag
- Traweger, Christian/Pallaver, Günther (2018), *Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Erwartungen und Potenziale. Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung (Euregio Monitor)*, Bozen: EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino
- Traweger, Christian/Pallaver, Günther (2014), *Kommunikation, Kooperation, Integration in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Die Meinung der Bevölkerung*, Innsbruck: Studia Universitätsverlag
- Trimčev, Rieke/Feindt, Gregor/Krawatzek, Félix/Pestel, Friedemann (2020), *Europe’s Europes: mapping the conflicts of European memory*, in: *Journal of Political Ideologies*, 25 (1), 51–77
- Zumsch, Kristina/Scherer, Roland (2019), *Cross-Border Cooperation in Political Science*, in: Beck Joachim (Hg.), *Transdisciplinary Discourses on Cross-Border Cooperation in Europe*, Brüssel: Peter Lang, 29–57

Autonomie und Minderheitenschutz

Autonomia e protezione delle minoranze



Francesco Palermo

Autonomia e tutela delle minoranze: concetti separati e “conviventi”

Autonomy and Minority Protection: connected, yet separate concept

Abstract The paper points out the theoretical and practical flaws that might originate from mixing up the concepts of autonomy and minority protection, as is frequently the case in South Tyrol and elsewhere. The two concepts are inherently linked per se, and in some cases they are even interdependent, like in South Tyrol, where territorial autonomy is functional to minority protection. However, they are legally two very different instruments, designed for different purposes and work according to a different logic: autonomy is primarily based on the majority principle, while minority protection usually implies a derogation from the majority principle. A more conscious use of the two terms, in the awareness of both their different purposes and their overlaps, might help better develop the potential of both.

1. Concetti, mosaici e letture politiche

Non è raro che la confusione concettuale produca conseguenze anche sul piano normativo. Un po' come la superficialità della diagnosi può portare a terapie sbagliate. Nella vicenda altoatesina, e nel dibattito politico e accademico intorno ad essa e alla sua evoluzione, ricorre con frequenza la commistione tra i concetti di autonomia e di tutela delle minoranze. Si tratta di due pilastri inscindibili del “modello” (per tutti Marko 2007; cfr. anche Ferrandi/Palermo 2022) su cui si basa l'intero impianto statutario, e prima ancora la sua garanzia internazionale fondata nell'accordo De Gasperi-Gruber del 1946, che tuttavia occorre vedere anche nella loro diversità di funzione per poter analizzare in modo più nitido i diversi tasselli di cui il sistema è composto.

Come un mosaico, infatti, il “modello” altoatesino è composto di numerose tessere, di carattere sociale, politico, storico, culturale, economico, geografico, ed altro. Una parte assai consistente di questo mosaico è data dall'elemento giuridico, giacché come noto la costruzione della tolleranza, e conseguentemente della fiducia reciproca tra i gruppi linguistici, è stata fondata su un articolato intreccio di norme (Woelk et al. 2007), al fine di consentire a ciascuno (singoli o gruppi) di poter contare su una rete di sicurezza, un fitto intreccio di norme, in caso di tentata violazione dei diritti di uguaglianza degli individui e dei gruppi, come indicativamente ricordato fin dalla disposizione di apertura dello Statuto di autonomia, l'articolo 2, ai sensi del quale “nella regione è riconosciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali”.

Naturalmente, l'immagine del mosaico si può vedere nella sua completezza solo osservando l'effetto complessivo dato dalla somma delle tessere, e dunque, per quanto riguarda il pur non esaustivo ambito giuridico e istituzionale, guardando sia quelle relative alla tutela delle minoranze, sia quelle che disciplinano l'autonomia. Ciascun gruppo di norme, preso da solo, avrebbe poco senso. Ma ciò non può impedire di notare il diverso colore e la diversa fattura delle tessere di un tipo e quelle di un altro, soprattutto a chi il mosaico non si limita a guardarlo, ma deve occuparsi di mantenerlo integro, anche, laddove necessario, ripulendo, riparando, talvolta persino sostituendo i pezzi lesionati.

Come si vedrà, le ragioni che possono indurre a confondere i piani sono numerose e tutt'altro che trascurabili, e non hanno a che fare solo con vicende endogene, legate alla peculiare esperienza sudtirolese, ma si sommano con motivazioni derivanti dall'analisi accademica e dalla (talvolta eccessiva) specializzazione dei tecnici

della materia. Il presente contributo intende portare alla luce ragioni ed effetti di questa confusione di piani. La finalità è doppia: da un lato, provare a fornire un minimo spunto al dibattito sui temi delle autonomie e delle minoranze, non solo nell'ambito della Provincia autonoma di Bolzano; dall'altro, provare a superare la conseguente dicotomia di categorie politiche che vengono utilizzate nel dibattito locale, in particolare quella tra "autonomia etnica" e "autonomia territoriale". Queste categorie sono infatti frequentemente utilizzate con un forte sottinteso politico: sostenendo la natura "etnica" dell'autonomia e dunque sottolineando la funzione originaria dell'autonomia speciale di questo territorio, si implica, più o meno consapevolmente, una sorta di gerarchia tra i gruppi, una quasi proprietà originaria del territorio in capo alle minoranze tedesca e ladina e, nella versione più "spinta", la titolarità di questi gruppi sull'autonomia e la sua gestione, con il conseguente inquadramento degli "altri" gruppi, a partire da quello italiano, in posizione certamente tollerata, ma subordinata. Per contro, chi sottolinea la natura "territoriale" dell'autonomia propone una visione opposta, quella per cui l'autonomia è attribuita a un territorio nel quale convivono popolazioni diverse, tutte sullo stesso piano e con la stessa dignità, non solo giuridica (questa è evidentemente garantita dalla Costituzione e dallo statuto, a partire dal menzionato articolo 2), ma anche storica e politica.

Come si vedrà, si tratta però di un dibattito mal posto. Entrambe le dimensioni coesistono nel mosaico, e sottolinearne l'una o l'altra già sbilancia il dibattito e rende più difficile e più rischioso l'intervento manutentivo sul complesso sistema di norme che regolano sia l'autonomia sia la tutela delle minoranze. L'obiettivo della riflessione è ragionare intorno ai due concetti, ai loro punti comuni e a ciò che li distingue, per cogliere a pieno le opportunità di una trattazione separata anziché coincidente.

2. Le ragioni di una sovrapposizione di piani

Una prima ragione di questa confusione di piani, per quanto sia in ordine di tempo l'ultima ad essersi affermata, è stata già menzionata: il sottinteso politico legato all'utilizzo di un solo concetto. Quando si parla di autonomia intendendo anche la tutela delle minoranze è inevitabile che le preferenze politiche di chi utilizza il termine facciano propendere per una lettura più etnica o più civica del modello di autogoverno istituito dallo statuto.

2.1. Il piano storico e quello costituzionale

Ma ci sono anche ragioni più risalenti, e per questo forse più difficili da sbrogliare. Una riguarda la distinzione tra il piano storico e quello costituzionale. È noto e incontrovertibile che l'autonomia dell'Alto Adige sia nata a scopo "etnico". In altre e più precise parole, l'autonomia è stata concessa a un gruppo (quello di lingua tedesca, l'unico menzionato nell'accordo internazionale che è alla base dello Statuto di autonomia), e la dimensione territoriale è stato lo strumento utilizzato a tal fine, la declinazione che a tale tutela è stata fornita. Si sarebbero potute utilizzare altre tecniche, a partire dall'autonomia personale (peraltro presente in alcuni punti dello Statuto),¹ ma si è scelta l'opzione territoriale perché più efficace, almeno in presenza di una minoranza nazionale che sia maggioranza sul territorio di insediamento,² e perché più consona al modello costituzionale che andava prendendo forma nella fase postbellica, improntato a una concezione civica della cittadinanza, sulla scorta dell'eredità franco-piemontese. Il testo dell'accordo De Gasperi-Gruber è inequivocabile, indicando dapprima (punto 1) che il suo obiettivo è assicurare agli "abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano [...] completa eguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana", attraverso "disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca", e poi, al punto 2, stabilendo perfino che "alle popolazioni delle zone sopraddette sarà concesso l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo, nell'ambito delle zone stesse". Pertanto il potere legislativo ed esecutivo (l'autonomia) è concesso alla popolazione, non al territorio, con l'unico limite territoriale derivante dalle zone di insediamento, ad escludere così un'autonomia personale sull'intero territorio dello Stato. La popolazione (dunque la minoranza di lingua tedesca, cui si è aggiunta, in via interpretativa e poi in via statutaria, quella ladina) è dunque titolare dell'autonomia (Potier 2001), che è lo strumento per la tutela dei suoi diritti, nella misura in cui ciò sia necessario per garantire la completa uguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana. In chiave storica, insomma, c'è prima la tutela delle minoranze, poi l'autonomia come strumento ancillare ad essa.

La prospettiva giuridica è parzialmente diversa. Ferma la radice "etnica", cui comunque è necessario doversi riferire a fini interpretativi, lo statuto disciplina sia (e primariamente) l'organizzazione dell'autonomia del territorio (le competenze, le istituzioni, le procedure), sia i diritti legati specificamente ai gruppi. In questa prospettiva non rilevano tanto le minoranze, quanto i gruppi statutariamente riconosciuti, compreso quindi quello di lingua italiana. Lo statuto, infatti, non menziona quasi mai le minoranze. Lo fa solo in due articoli: il 4, in cui si richiama "la tutela delle mino-

ranze linguistiche” come parte degli interessi nazionali, così legando lo statuto all’articolo 6 della Costituzione e utilizzando la tutela delle minoranze come controlimita al limite degli interessi nazionali quale vincolo alla potestà legislativa primaria di (Regione e) Province; e il 98, in cui si prevede che il Presidente (della Regione o) della Provincia può impugnare leggi e atti aventi forza di legge dello Stato, previa deliberazione del rispettivo consiglio, per violazione dello Statuto (e fin qui nulla di diverso rispetto a quanto previsto in tutti gli altri statuti regionali) “o del principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina”. Si tratta in tutta evidenza di una norma speciale e aggiuntiva, che consente di utilizzare lo spirito di una disposizione legislativa nazionale come criterio di impugnazione. Se una legge nazionale, pur non ponendosi in diretta violazione dello Statuto (in cui sono contenute le norme a tutela delle posizioni dei gruppi, quindi anche di quello italiano), ha lo scopo o anche solo l’effetto di violare il principio (dunque non necessariamente singole disposizioni) di tutela delle due minoranze linguistiche tedesca e ladina (quindi in questo caso non le norme valide per tutti i gruppi, o tali norme se producono un effetto discriminatorio solo nei confronti delle due minoranze), allora contro di essa è ammesso il ricorso di costituzionalità in via principale da parte della (Regione o) Provincia.³

Tutte le altre disposizioni statutarie che riguardano i diritti di minoranza, come i diritti linguistici, quelli all’istruzione, la rappresentanza negli organi elettivi e nelle amministrazioni, ecc., valgono per tutti e tre i gruppi linguistici riconosciuti. In altre parole, lo statuto contiene norme che disciplinano l’autonomia territoriale, altre che regolano i diritti dei gruppi, e pochissime⁴ specificamente dedicate alla tutela delle minoranze in senso stretto.

Come ricordato, non si possono leggere le disposizioni statutarie al di fuori del contesto storico e ancor più teleologico in cui vanno inquadrare, quindi non si può dimenticare che tutto l’apparato normativo nasce con finalità di tutela della minoranza tedesca (e ladina). E tuttavia, quando si aumenta la precisione del microscopio, non si può non vedere che si tratta di materiale giuridico diverso. Materiali tutti necessari a costruire lo strumento, ma non per questo si tratta del medesimo materiale.

2.2 Il piano della ricerca: autonomia *per* o autonomia *di*

Il legame tra etnia e territorio è molto esplorato in letteratura, per quanto assai più frequentemente nella prospettiva del diritto delle minoranze rispetto a quella del federalismo e del diritto delle autonomie (tra le poche eccezioni Agranoff 1999; Tarr et al. 2004; Nicolini et al. 2015). Ciò si deve soprattutto alla necessità di comprendere

le specificità che i territori di insediamento di minoranze assumono grazie alla presenza di tali minoranze, mentre gli studi federali tendono più frequentemente ad occuparsi delle strutture, che, specie negli ordinamenti federali più “classici”, sono indipendenti dalla composizione della popolazione nei diversi territori. Tuttavia, anche in questo caso una prospettiva distorta, che tenda a vedere solo una delle sfaccettature, rischia di produrre diagnosi parziali e terapie tendenzialmente incomplete.

In particolare, non può dimenticarsi che il territorio, come ambito spaziale di applicazione di norme, è sempre il fattore determinante per l’identificazione di minoranze. Com’è stato opportunamente ricordato, infatti, “le minoranze, in quanto tali, non esistono [...]. Un gruppo sociale può essere immaginato trasformarsi in minoranza nel momento in cui, sulla base di un elemento di riferimento comune e unitario, entra in relazione con un altro gruppo il quale [...] viene a costituire la maggioranza” in un dato territorio (Toniatti 1994, 283). Sono il territorio e i fattori identitari riconosciuti come rilevanti, quali la lingua o la religione, a determinare l’esistenza di una maggioranza e di una minoranza. Una minoranza è data dalla somma di fattori quantitativi (numerici) e qualitativi (posizione non dominante), coniugati al riconoscimento giuridico del fattore differenziale (lingua, religione, ecc.), e riferiti ad un determinato ambito territoriale. Poiché anche il mondo intero è un limite territoriale, la tutela delle minoranze, anche quella di tipo non-territoriale, presuppone comunque un ambito territoriale per il riconoscimento di diritti (Andeva 2013).

Evidentemente, tuttavia, esistono approcci molto diversi nel disciplinare il rapporto tra minoranze e territorio, che variano per natura e intensità,⁵ lungo una scala che va dalla massima enfasi del fattore etnico (si pensi ai casi di federalismo etnico (Fessha 2012) come l’Etiopia o la Bosnia, o di autonomia etnica, come le isole nordiche, ma anche a quelli fondati sul principio territoriale come la Svizzera⁶ e il Belgio, che disciplinano in via normativa la coincidenza tra etnia e territorio, stabilendo ad es. un’unica lingua ufficiale in un dato ente substatale) fino al cosiddetto nazionalismo civico (per tutti Ignatieff 1994), per quanto in questo contesto il ricorso alla terminologia del nazionalismo possa risultare fuorviante.⁷ Ciò che conta ai fini di questa analisi, tuttavia, è che il legame tra etnicità e territorio può essere più o meno intenso, in termini non solo storici ma anche giuridici, ma in ogni caso gli strumenti giuridici per la tutela delle minoranze sono comunque tutti territoriali, sia perché sono applicabili solo in un territorio specifico, sia perché conferiscono ai gruppi minoritari alcuni poteri di autogoverno in quel dato territorio.⁸

Il legame tra gruppi e territori mostra il grado di interiorizzazione del rapporto proprietario, a partire dalle denominazioni dei luoghi, tanto che spesso è nei fatti difficile accertare se il nome di un luogo derivi da quello della popolazione che lo abita

o se al contrario sia il gruppo a prendere il nome dal territorio di provenienza.⁹ Il paradigma implicito alla base delle considerazioni su tale legame, paradigma che poi influenza anche le norme in tema di autonomia e di tutela delle minoranze, è quello per cui i territori sono “proprietà” di un gruppo, e la storia dell’umanità è costellata di guerre e conflitti tra gruppi per la proprietà di territori. Questo approccio caratterizza anche le dinamiche dell’autonomia, e certamente le ha caratterizzate nel contesto dell’Alto Adige: l’autonomia è concessa a popolazioni, attribuendo loro il controllo su un determinato territorio, controllo limitato da regole costituzionali ma comunque modellato sul paradigma della statualità (popolo, territorio, sovranità). In definitiva, quindi, il paradigma implicito del rapporto tra gruppi e territori è sempre etnico, per quanto con gradi di intensità diversi, e quando viene concessa l’autonomia, questa è intesa come autonomia *per* un gruppo piuttosto che *di* un territorio, anche quando si tratta di autonomia territoriale¹⁰ e l’approccio è civico più che etnico (Weller 2010). Questo spiega perché il tema del rapporto tra gruppi e territori sia in prevalenza oggetto di osservazione degli studiosi dei gruppi più che di quelli dei territori.

3. Le conseguenze dello sfasamento dei piani

3.1 Minoranze e principio di maggioranza

Ci sono insomma molte buone ragioni per mescolare i piani dell’autonomia e della tutela delle minoranze e in parte, come si è detto, tale mescolamento è non solo necessario ma anche concettualmente inevitabile. Si tratta di due concetti “convidenti” (e mai come nel caso dell’Alto Adige il termine risulta appropriato), anche se a seconda dei contesti si tratta di una convivenza più o meno stretta. Ciò, tuttavia, non può indurre a ritenere che il conferimento di poteri di autogoverno in un territorio ad un gruppo esaurisca l’ambito dell’autonomia. Anzi, una coincidenza tra autonomia e tutela delle minoranze può risultare controproducente per la causa del pieno sviluppo dei diritti delle minoranze, specie se si tratta di una sovrapposizione implicita e non meditata.

In primo luogo, infatti, questa sovrapposizione rischia di limitare il potenziale della gestione delle diversità in società complesse, perché porta a replicare i paradigmi proprietari degli stati nazionali in contesti più piccoli. E ciò in un’epoca in cui l’omogeneità presupposta dalla teoria dello stato-nazione risulta una finzione ancora più stridente di quanto già non lo fosse ai tempi della sua affermazione. La territorialità come forma di controllo (più o meno assoluto) di un gruppo su un territorio è,

oggi, una soluzione troppo semplice per un fenomeno di crescente complessità, anche perché è praticamente impossibile identificare un territorio autonomo senza creare nuove minoranze al suo interno (Chouinard 2014, 144). In altre parole, se lo stato-nazione era una premeditata (e tragica) finzione nel XIX secolo, lo è in misura assai maggiore la regione-nazione nel XXI secolo.

La logica dell'autonomia territoriale come strumento per la tutela di minoranze è infatti trasformare le minoranze in maggioranze (o almeno in minoranze assai più consistenti) all'interno di un territorio. In questo modo, la volontà del territorio autonomo, espressa secondo il principio maggioritario, viene a coincidere, di norma, con la volontà della maggioranza di quel territorio. Una soluzione che in alcuni casi paga e in altri no (Cedermann et al. 2015; per la casistica cfr. Weller 2009; O'Leary/McGarry 2012; Tarr et al. 2004; Ghai 2000), ma che comunque mantiene un indubbio duplice vantaggio: da un lato rappresenta una valida alternativa all'autodeterminazione esterna ed è dunque vista come una possibile salvaguardia dell'integrità territoriale degli stati;¹¹ dall'altro, e ancor più importante, consente di non dover derogare alla regola base dei processi deliberativi classici, la decisione a maggioranza. Poiché la decisione a maggioranza è uno dei capisaldi della tradizione giuridica occidentale, l'autonomia *per* un gruppo consente di fornire una tutela senza dover ricorrere in modo strutturale alla previsione di numerosi e complessi strumenti per il trattamento differenziato dei gruppi in ragione delle loro caratteristiche differenziali (etniche, linguistiche, religiose, culturali, ecc.). E quando queste regole si rendono necessarie (si pensi alle varie forme di *power sharing* a livello territoriale, molte delle quali previste anche nell'ordinamento della Provincia autonoma di Bolzano),¹² si tratta comunque di regole eccezionali, circoscritte e di stretta interpretazione, come visto sopra per il caso dell'Alto Adige. Attraverso l'utilizzo dell'autonomia come strumento di tutela *per* un gruppo, in definitiva, si pongono paradossalmente le basi per contraddire la stessa natura dei diritti delle minoranze, che è quella di un diritto differenziale, cercando di trasformare le minoranze in maggioranze ed applicando loro il principio maggioritario.

In secondo luogo, anche laddove lo strumento dell'autonomia territoriale funzioni al fine di garantire la tutela delle minoranze (e indubbiamente l'Alto Adige rappresenta uno di questi casi, per quanto il modello sia decisamente più articolato rispetto alla mera autonomia territoriale), si tratta di una soluzione adatta solo a un numero piuttosto ridotto di minoranze, quelle che soddisfano criteri molto specifici, a partire dalla compattezza territoriale (e politica). Per gli altri fattori di diversità, che rappresentano le maggiori sfide per il diritto delle differenze, si tratta di uno strumento poco adatto. In altre parole, l'autonomia territoriale *per* le minoranze fa

certamente parte dello strumentario del diritto delle differenze ma, diversamente da quanto si potrebbe essere portati a credere, ne rappresenta un elemento tutto sommato marginale. Perché il diritto delle differenze richiede strumenti differenziali, che derogano al principio di maggioranza, per gestire fattori di diversità non territorialmente ancorati, come le minoranze religiose, di genere, prodotte dall'immigrazione, ed altre (Giorda/Mastromarino 2020).

3.2 Autonomia oltre le minoranze a beneficio delle minoranze

Il secondo profilo che deve invitare a considerare distinti i piani dell'autonomia e della tutela delle minoranze è la necessità di sfruttare in modo più completo le potenzialità dell'autonomia territoriale, che in quanto tale si riferisce a un territorio ma proprio per questo, indirettamente, può costituire un vantaggio per i gruppi che vi risiedono, a cominciare dalle minoranze.

L'autonomia dei territori, prima di diffondersi come tecnica di tutela di minoranze nazionali compatte, nasce come strumento di buon governo. Il governo non è qualcosa di astratto ma serve alle persone che ne sono soggette, quindi anche in questo caso è presente un collegamento intrinseco tra autonomia e tutela di singoli e gruppi (non necessariamente solo le minoranze, ma tutti i destinatari delle regole di un territorio), ad ulteriore dimostrazione del fatto che si tratta di concetti "conviventi". Tuttavia, non va scordato l'obiettivo primario ed originario dell'autonomia: una gestione più efficiente e più democratica delle funzioni pubbliche in un determinato ambito territoriale. Una funzione la cui importanza cresce in corrispondenza dell'aumento della complessità delle funzioni da gestire e organizzare. È questo il motivo per cui nell'ultimo secolo il numero degli ordinamenti federali è più che triplicato (Hueglin/Fenna 2006, 3) e moltissimi sono gli ordinamenti che hanno adottato formule, prima inesistenti, non nominalmente federali, ma che funzionano secondo il medesimo principio, quello appunto dell'autonomia dei territori (o di alcuni di questi). L'autonomia, insomma, è una tecnica di gestione delle complessità, comprese alcune (come si è visto non troppo numerose) forme di complessità etno-culturale (alcune minoranze territorialmente insediate), ma ben oltre queste.

Poiché tutti i territori sono sempre più diversi e sempre più complessi per quanto riguarda le funzioni di governo da svolgere, l'autonomia ha vantaggi che vanno molto al di là dell'autogoverno delle minoranze o della protezione delle differenze etno-culturali. Se un ente territoriale, indipendentemente dalla sua composizione etnica, può decidere autonomamente su un certo numero di questioni (da solo o più

frequentemente in collaborazione con altri territori, appartenenti allo stesso Stato o a un altro, che condividono gli stessi problemi, Palermo 2008), è (non scontato ma) probabile che le decisioni saranno qualitativamente migliori in quanto tarate sulle esigenze specifiche di quel contesto, e il territorio si svilupperà più armoniosamente, con benefici che si estenderanno a tutte le comunità che vi sono insediate.

Inoltre, l'autonomia è un meccanismo di rafforzamento della democrazia, perché dividendo e condividendo il potere tra livelli di governo evita la loro concentrazione ed obbliga alla collaborazione (Weller/Wolf 2005). Per questo si rivela particolarmente utile in contesti di transizione democratica, ma anche in aree più consolidate sul piano democratico. Mentre non esiste un diritto all'autonomia per le persone appartenenti a minoranze nazionali,¹³ esiste un diritto ad un governo democratico, che l'autonomia può contribuire a stabilire (Woelk 2002). In altre parole, più è efficiente il sistema di governo, meno è probabile che i diritti delle minoranze vengano trascurati e ancora meno plausibile è che intorno alle minoranze sorgano conflitti.¹⁴ Per contro, maggiori sono i problemi in termini di sviluppo territoriale, democratico ed economico, più probabili saranno i conflitti etnici. A sua volta, l'efficienza del sistema di governo – alla quale l'autonomia può contribuire efficacemente se correttamente utilizzata e compresa¹⁵ – è un potente strumento per fornire le condizioni appropriate affinché i diritti delle minoranze siano rispettati in un contesto che tuteli la diversità. Pare insomma più probabile che un utilizzo a tutto tondo dell'autonomia *di* un territorio possa beneficiare i gruppi in questo insediati più di quanto una autonomia *per* un gruppo riesca a beneficiare il territorio nel suo insieme.

4. Considerazioni conclusive

Per queste ragioni, il discorso *mainstream* sull'autonomia e la tutela delle minoranze, a partire dalla loro fuorviante sovrapposizione, ha bisogno di una nuova semantica (per considerazioni su aspetti sistemici Palermo/Nicolini 2014). Al momento è ancora troppo statico e autoreferenziale, sia in termini di eccessiva semplificazione concettuale, sia in termini di scarso scambio tra gli studiosi che guardano alla questione da prospettive diverse e separate. La semantica westfaliana che riguarda non solo lo stato-nazione ma molto spesso anche la “regione-nazione” (autonomia *per*) limita il potenziale dell'autogoverno come strumento di sviluppo territoriale (autonomia *di*) e può essere superata guardando più da vicino sia i territori che i gruppi. Il che non significa affatto, come accade spesso nel discorso politico in Alto Adige, passare da una autonomia etnica a una territoriale, perché entrambe le dimensioni

sono presenti e perché questa richiesta è, come si è detto, politicamente connotata. Significa invece sfruttare meglio la convivenza tra i due concetti non dimenticando che sono diversi, e sfruttare entrambi gli strumenti per ciò che di meglio possono fornire: la tutela delle minoranze come generatore di diritti differenziati e dunque diversi dalla regola della maggioranza (elemento indispensabile per il superamento della logica dello stato-nazione), l'autonomia come fattore di sviluppo (anch'esso differenziato) dei territori e, come conseguenza, di coloro che li abitano. Interessante e indicativo in tal senso appare l'articolo 2 della Costituzione spagnola, che prevede che "la costituzione riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni", mostrando di distinguere i piani e di collegarli.

Con un approccio anche teorico più adeguato, l'autonomia può essere la chiave per il futuro dei diritti delle minoranze, più di quanto possa essere il contrario. La situazione sembra insomma ribaltata rispetto alle origini, in cui (sicuramente in Alto Adige ma anche altrove), è la tutela delle minoranze ad essere stato l'unico motore dell'autonomia. Se gli anni '90 e (in misura molto minore) il primo decennio di questo secolo sono stati l'età dell'oro dei diritti delle minoranze, il futuro appartiene piuttosto all'autonomia, perché sarà molto legato alla capacità dei territori di costruire il proprio futuro e di accogliere le diversità sviluppandosi come un bene comune condiviso piuttosto che come proprietà privata di uno o più gruppi. La governance territoriale includerà la governance delle minoranze piuttosto che il contrario. Dove i due concetti sono destinati a ritrovarsi, per contro, è la regolamentazione del pluralismo, sia esso di natura territoriale o culturale, ma anche politico, economico, geografico, sociale ed altro.

In altre parole, in una fase più avanzata della gestione della diversità, come stiamo sempre più sperimentando in diverse parti del mondo, il territorio mantiene il suo ruolo centrale se la sua comprensione si allontana da una concezione semplice, statica, basata sul diritto duro ed esclusivo, e muove verso una lettura più complessa, variabile, inclusiva, e basata anche su diversi strumenti di *soft-law*. Complessità, variabilità, non esclusività, persuasione morbida invece che dura imposizione sono elementi chiave del moderno diritto delle minoranze (Palermo/Woelk 2005; Malloy 2006). Nel contempo, l'autonomia può sviluppare il suo immenso potenziale come strumento di flessibilità e individualizzazione delle regole rispetto a territori specifici, beneficiando in modo indiretto le popolazioni che ci vivono. La complementarietà di queste regole può meglio contribuire al dispiegamento del loro potenziale.

I due concetti insomma sono entrambi necessari in territori di insediamento di minoranze, perché perseguono obiettivi in parte coincidenti, sia pure con strumenti diversi (di regola attraverso il principio di maggioranza per l'autonomia e quello

differenziale quindi anti-maggioritario per i diritti delle minoranze). Una più chiara distinzione, anche da parte degli operatori, può evitare il rischio di indebolire entrambi. Ciò che deve risultare chiaro, in ogni caso, è che l'autonomia è molto più di un dispositivo di tutela delle minoranze, che essa prevede altre funzioni senza le quali non sarebbe possibile nemmeno adempiere alla prima finalità, quella di garantire l'autogoverno alla minoranza nazionale. La prerogativa principale è una gestione di competenze autonoma rispetto al governo centrale, al fine di creare le basi per uno sviluppo del territorio e delle comunità che lo abitano: dove c'è questo sviluppo, ci sono i presupposti per una buona convivenza e quindi, a cascata, una buona tutela delle minoranze.

Note

- 1 Ad es. relativamente alla personalità dei gruppi linguistici (Maines 2001) e a specifici diritti ad essi attribuiti.
- 2 Da qui l'incepimento del primo statuto, che attribuendo l'autonomia prevalentemente al livello regionale faceva venir meno la ragion d'essere di una declinazione territoriale di una autonomia "etnica".
- 3 La prassi è andata nella direzione di limitare l'uso di questo motivo specifico di ricorso, utilizzato poco di frequente e solo come criterio aggiuntivo, quasi un richiamo di maniera, e comunque sempre *ad adiuvandum* e mai come motivo principale di impugnazione. Si veda per tutte la sentenza 242/1989, in cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso, tra gli altri, ex articolo 98 contro le funzioni di indirizzo e coordinamento disciplinate nella legge 400/1988. Va inoltre ricordato che è certamente più efficace, per quanto ancora più raramente utilizzato, il ricorso diretto di minoranze linguistiche (*rectius*, di gruppi linguistici consiliari) nel corso del procedimento di approvazione delle leggi (regionali o) provinciali ex articolo 56 dello Statuto.
- 4 In realtà solo una, l'articolo 98, giacché la previsione dell'articolo 4 riguarda essenzialmente la normativa nazionale, ponendo la tutela delle minoranze linguistiche tra gli interessi nazionali.
- 5 Come ricordato dalla Commissione di Venezia, "non esiste una prassi comune in materia di autonomia territoriale, nemmeno in termini generali" (Venice Commission 1996, paragrafo 3c).

- 6 Il principio di territorialità, ora formalizzato all'articolo 70 della Costituzione, è stato elaborato in un primo tempo dalla Corte federale come correttivo al principio della libertà linguistica (sentenza 31 marzo 1965, *Association de l'Ecole française*, BGE 91, I, 480, e sentenza 25 aprile 1980, *Brunner*, BGE 106, Ia, 299).
- 7 Per quanto il fenomeno sia analogo, qui il discorso è più ampio e più ristretto allo stesso tempo. È più ampio, perché non tutti i legami tra etnia e territorio possono essere inquadrati in termini nazionali, dato che alcune identità sono realmente territoriali piuttosto che nazionali e non aspirano alla propria nazionalità. È più ristretto, perché la dimensione territoriale si riferisce qui solo alle entità subnazionali e solo a quelle abitate (prevalentemente) da minoranze (nazionali), e non è necessariamente basata sulla cittadinanza ma piuttosto sulla residenza. Inoltre, i giuristi potrebbero essere più a loro agio con il vecchio concetto di geografia giuridica sviluppato da Frederic Maitland, che ha usato questo termine per identificare la relazione tra una comunità e il suo territorio (Maitland 1964). A prescindere dai problemi definitivi, la questione qui riguarda la relazione tra le comunità organizzate e lo spazio territoriale nelle aree subnazionali la cui autonomia è stata stabilita al fine di accogliere le rivendicazioni etniche. Per queste ragioni, il discorso e la terminologia del nazionalismo non si adattano completamente qui, ed è preferibile un discorso territoriale (etnico o civico).
- 8 Per i regimi non territoriali, questo legame è attenuato e parziale, perché non è concepito in termini di proprietà di un intero territorio. L'ambito di applicazione dei diritti personali/culturali è comunque territoriale: solo i membri di un particolare gruppo hanno diritto a specifici diritti in un determinato territorio. Più dei sistemi territoriali, quelli non territoriali sono esclusivi e si rivolgono solo ai membri di gruppi minoritari, come dimostrato da diversi esempi di impossibilità legale di predeterminare chi appartiene ai gruppi e di escludere chi non vi appartiene (cfr. ad es. i casi dell'Ungheria e della Serbia).
- 9 Lo stesso termine "nazione" deriva da *natio*, ad indicare il luogo in cui si è nati. Una nuova commistione tra criterio etnico e territoriale risalente a tempi in cui le popolazioni erano certamente più omogenee e potevano identificarsi con i territori in cui erano nate e che, conseguentemente, "apparteneva" loro (cfr. Connor 2001).
- 10 È intuitivo infatti che lo sia quando si tratta di autonomia non-territoriale (cfr. Bauböck 2004, 221).
- 11 Considerazioni opposte vanno fatte tuttavia nei paesi ex comunisti, nei quali è ancora viva la percezione dell'autonomia declinata in termini di proprietà esclusiva di territori, che ha costituito la base per la rivendicazione dell'autodeterminazione esterna nel momento in cui se ne è presentata la condizione, ed è per questo motivo che in quei contesti l'autonomia è (erroneamente) considerata con eccessivo sospetto come minaccia intrinseca all'integrità territoriale (cfr. per tutti il sempre attuale Brubaker 1996).
- 12 Sulla diffusione delle regole di *power sharing* all'interno di autonomie territoriali, e la conseguente dimostrazione dell'insufficienza dello strumento territoriale combinato alla logica della maggioranza, cfr. Noel (2005).
- 13 Cfr. articoli 15 e 16 della Convenzione Quadro per la tutela delle minoranze nazionali, secondo cui, rispettivamente, "The Parties shall create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them" e "The Parties shall refrain from measures which alter the

proportions of the population in areas inhabited by persons belonging to national minorities and are aimed at restricting the rights and freedoms flowing from the principles enshrined in the present framework Convention”.

- 14 Come scrive l'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali nell'introduzione alle Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, "Integration is fundamentally concerned with meeting the responsibilities that sovereignty entails, including respecting human rights and ensuring good and effective governance, and it is intimately related to the overall stability of any pluralist society" (OSCE High Commissioner on National Minorities 2012, 3).
- 15 Ricorda infatti Dinstein che l'autonomia, specie quando basata sull'idea di essere un'autonomia *per* i gruppi, parte spesso col piede sbagliato, venendo ritenuta una soluzione di ripiego da entrambe le parti coinvolte: "autonomy is most often only reluctantly granted, and usually ungratefully received" (Dinstein 1981, 302).

Riferimenti bibliografici

- Agranoff, Robert (a cura di) (1999), *Accommodating Diversity. Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden: Nomos
- Andeva, Marina (2013), Non-territorial Autonomy. European Challenges and Practices for Ethnic Conflict Resolution, in: *Spisanie Politicka Misl / Journal of Political Thought*, 44, 81-91
- Bauböck, Rainer (2004), Territorial or Cultural Autonomy for National Minorities?, in: Dieckhoff, Alain (a cura di), *The Politics of Belonging. Nationalism, Liberalism and Pluralism*, Lanham: Lexington Books, 221-258
- Brubaker, Rogers (1996), *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press
- Cederman, Lars-Erik/Hug, Simon/Schädel, Andreas/Wucherpfennig, Julian (2015), Territorial Autonomy in the Shadow of Conflict. Too Little, too Late?, in: *American Political Science Review*, 109 (2), 354-370
- Chouinard, Stéphanie (2014), The Rise of Non-territorial Autonomy in Canada. Towards a Doctrine of Institutional Completeness in the Domain of Minority Language Rights, in: *Ethnopolitics*, 13 (2), 141-158
- Connor, Walker (2001), Homelands in a World of States, in: Guibernau, Muntserat/Hutchinson, John (a cura di), *Understanding Nationalism*, Oxford: Polity Press/Blackwell, 53-73
- Dinstein, Yoram (1981), Autonomy, in: Dinstein, Yoram (a cura di), *Models of Autonomy*, Tel Aviv: Tel Aviv University Press, 291-303
- Ferrandi, Maurizio/Palermo, Francesco (2022), Il faticoso modello. Cinquant'anni di "seconda autonomia" in Alto Adige/Südtirol, Merano: AlphaBeta
- Fessha, Yonatan T. (2012), Federalism, the Subnational Constitutional Framework and Local Government. Accommodating Minorities within Minorities, in: *Perspectives on Federalism*, 4 (2), 77-100
- Ghai, Yash (a cura di) (2000), *Autonomy and Ethnicity*, Cambridge: Cambridge University Press

- Giorda, Maria Chiara/Mastromarino, Anna (2020), *Maggioranze e minoranze: andare oltre? Le mense degli ospedali come laboratori di analisi*, in: Bertarini, Beatrice/Drigo Caterina (a cura di), *Diversità culturale come cura, cura della diversità culturale*, Torino: Giappichelli, 95-122
- Hueglin, Thomas O./Fenna, Alan (2006), *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Toronto: Broadview Press
- Ignatieff, Michael (1994), *Blood and Belonging. Journeys into the New Nationalism*, Toronto: Penguin
- Maines, Eleonora (2001), *Gli strumenti di tutela procedurale e giurisdizionale e la “quasi personalità” dei gruppi linguistici*, in: Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam: Padova, 632-652
- Maitland, Frederick W. (1964), *Township and Borough. The Ford Lectures 1897*, Cambridge: Cambridge University Press
- Malloy, Tove H. (2006), *Towards a New Paradigm of Minority Law-Making. A Rejoinder to Palermo and Woelk's Law of Diversity*, in: *European Yearbook of Minority Issues*, 4 (1) 2004-2005, Leiden/Boston: Brill-Nijhoff, 1-28
- Marko, Joseph (2007), *Is there a South Tyrolean “Model” of Conflict Resolution to be Exported?*, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (a cura di), *Tolerance through Law*, Leiden/Boston: Brill-Nijhoff, 371-388
- Nicolini, Matteo/Palermo, Francesco/Milano, Enrico (a cura di) (2015), *Law, Territory and Conflict Resolution. Law as a Problem and Law as a Solution*, Leiden/Boston: Brill-Nijhoff
- Noel, Sid (a cura di) (2005), *From Power Sharing to Democracy. Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, Montreal-Kingston: McGill-Queen's University Press
- O'Leary, Brendan/McGarry, John (2012), *Territorial Pluralism. Its Forms, Flaws and Virtues*, in: Requejo, Ferran/Caminal, Miquel (a cura di), *Federalism, Plurinationality and Democratic Constitutionalism. Theory and Cases*, London: Routledge, 17-50
- OSCE High Commissioner on National Minorities (2012), *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, The Hague: OSCE
- Palermo, Francesco (2008), *“Bridges” in Self-Determination Disputes? External Relations of Sub-National Entities and Minority Groups*, in: Weller, Marc/Metzger, Barbara (a cura di), *Settling Self-determination Disputes. Complex Power-Sharing in Theory and Practice*, Leiden/Boston: Brill-Nijhoff, 667-688
- Palermo, Francesco/Woelk, Jens (2005), *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in: *European Yearbook of Minority Issues*, 3 (1), Leiden/Boston: Brill-Nijhoff, xi-13
- Palermo, Francesco/Nicolini, Matteo (2014), *For a New Semantic of Differences. Cultural Exception and the Law*, in: *Pólemos – Journal of Law, Literature and Culture*, 8 (1), 95-114
- Potier, Tim (2001), *Regionally Non-dominant Titular Peoples: The Next Phase in Minority Rights?*, in: *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2 (2), 1-14
- Tarr, Alan/Williams, Robert F./Marko, Joseph (a cura di) (2004), *Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights*, Westport: Praeger
- Toniatti, Roberto (1994), *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in: Bonazzi, Tiziano/Dunne Michael (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna: Il Mulino, 273-307

- Venice Commission (1996), Opinion on the interpretation of Article 11 of the Draft Protocol to the European Convention on Human Rights appended to Recommendation 1201 of the Parliamentary Assembly, CDL–INF (1996), 4
- Weller, Marc (a cura di) (2009), *Asymmetric Autonomy as a Tool of Ethnic Conflict Settlement*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press
- Weller, Marc (2010), Introduction, in; Weller, Marc/Nobbs, Katherine (a cura di), *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, xi-xvii
- Weller, Marc/Wolff, Stefan (a cura di) (2005), *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, London: Routledge
- Woelk, Jens (2002), Minderheitenschutz durch territoriale Autonomie: "Reservate" oder nachhaltige Integrationsprozesse?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus 2002*, Baden-Baden: Nomos, 117-137
- Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (a cura di) (2007), *Tolerance through Law*, Leiden/Boston: Brill-Nijhoff, 371-388

Jens Woelk

Die Ladiner/-innen: Minderheit in der Minderheit?

The Ladins: A “Minority within a Minority”?

Abstract For the Ladins, the second autonomy statute means a clear improvement in their rights, especially in South Tyrol, but also a continuation and deepening of the division of the traditional settlement areas in the three provinces of South Tyrol, Trentino and Belluno. Subsequent developments were all positive for the Ladins in South Tyrol following their emancipation as the third language group. However, they also led to further differentiation and consolidated the tripartite division.

This article examines the situation under international law as well as the constitutional implementation in the various phases. Which rights do the Ladins have - in South Tyrol and in the other two provinces? Which rights have been added, expanded and consolidated?

The focus is on the legal guarantees in South Tyrol; however, the article also considers the situation in the neighbouring autonomous province of Trento and in the province of Belluno, as well as possibilities for closer cooperation between the different parts of Ladinia.

1. Einleitung

„Die Ladinler/-innen: Minderheit in der Minderheit“: Am Ende der Überschrift erscheint wenigstens ein Fragezeichen angebracht. Seit einem Jahrhundert dauert die während des Faschismus eingeführte (administrative) Dreiteilung der ladinischen Gebiete an. Daher ist die Überschrift vor allem Ausdruck einer Südtiroler Sicht der Dinge: Die deutschsprachige Bevölkerung Südtirols ist in Italien eine (Sprach-)Minderheit, aber in der autonomen Provinz Bozen-Südtirol die Mehrheit. Eine solche Situation zur Garantie der Rechte einer Minderheit zu nutzen, ist der Grundgedanke territorialer Autonomie – im Allgemeinen sowie des Gruber-Degasperi Abkommens im Besonderen. Mit gestalterischer Innovation wurden die Grundprinzipien des bilateralen Abkommens zwischen Italien und Österreich endlich im „Zweiten“ Autonomiestatut effektiv innerstaatlich umgesetzt.¹ Davon konnte auch die kleine ladinische Minderheit profitieren.

Das Zweite Autonomiestatut war ein Ergebnis geschickter Verhandlungen, eine Reaktion und ein Kompromiss nach den Protesten der deutschsprachigen Südtiroler/-innen und der Intervention Österreichs. Eindeutig steht daher, wie bereits im Gruber-Degasperi Abkommen, die Lösung des Konflikts zwischen Italien und deutschsprachigen Südtiroler/-innen im Mittelpunkt. Diese Lösung beinhaltet weitreichende Garantien von Minderheitenrechten sowie territoriale Autonomie. Im Zentrum stehen dabei die beiden autonomen Provinzen,² die sogar über ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen verfügen und deren jeweilige Rechtsordnung sich von jener der anderen Provinz unterscheidet; wenigstens der Eindruck von Kontinuität soll sowohl durch das gemeinsame, regionale Autonomiestatut, als auch durch das Fortbestehen der Region als Institution vermittelt werden.

Für die Ladinler/-innen bringt die Zäsur des Zweiten Autonomiestatuts eine deutliche Verbesserung ihrer Rechte, insbesondere in Südtirol. Sie bedeutet aber auch die Fortsetzung und Vertiefung der Dreiteilung Ladinien, aufgrund jeweils unterschiedlicher Garantien in den drei Provinzen Südtirol, Trentino und Belluno (dabei hat bekanntlich weder Belluno einen Sonderstatus, noch die Region Venetien, der diese Provinz angehört). Die nachfolgenden Entwicklungen – Streitbeilegungserklärung und Notenwechsel sowie das Verfassungsgesetz Nr. 1/2017 („Ladinergesetz“) – waren allesamt positiv für die Ladinler/-innen in Südtirol, haben aber gleichzeitig zu weiterer Differenzierung geführt und die Dreiteilung konsolidiert.

Daher erscheint der Titel „Minderheit in der Minderheit“ aus Südtiroler Perspektive richtig: neben der deutschsprachigen Bevölkerungsmehrheit, die zu den Sprachminderheiten in Italien zählt, leben in Südtirol auch die Ladinler/-innen, als zahlen-

mäßig deutlich kleinere und insgesamt kleinste Gruppe, und sowohl eine italienische Sprachgruppe, die Teil der Mehrheitsbevölkerung des Staates ist, als auch zahlreiche andere, z. B. Zugewanderte. Nach der anfänglichen Fokussierung auf den Konflikt zwischen deutschsprachigen Südtirolern und Südtirolerinnen und dem italienischsprachigen Staat, sind im institutionellen System der Konkordanzdemokratie (*Power Sharing*) des Zweiten Autonomiestatuts nunmehr drei Sprachgruppen rechtlich anerkannt: neben der deutschen und der italienischen Sprachgruppe ausdrücklich auch die Ladiner/-innen.

In diesem Beitrag werden zunächst die Ausgangssituation und die völkerrechtliche Lage der Ladiner/-innen in den verschiedenen Phasen der Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg beleuchtet, bevor jeweils auf die verfassungsrechtliche Umsetzung eingegangen wird. Welche Rechte haben die Ladiner/-innen – in Südtirol und in den anderen beiden Provinzen? Welche Rechte der Ladiner/-innen sind hinzugekommen, erweitert und konsolidiert worden? Und wie konnte dies erreicht werden, obwohl die Ladiner/-innen eine „Minderheit in der Minderheit“ sind und – anders als die deutschsprachigen Südtiroler/-innen – keinen „kin State“ haben, also keinen Bezugsstaat.

Mit der Streitbeilegungserklärung, welche die Umsetzung des Zweiten Autonomiestatuts bescheinigt, erscheint die „Südtirolfrage“ (der Konflikt zwischen Österreich und Italien) – zumindest vorerst – gelöst (Clementi/Woelk 2003): ein gewisser „Autonomie-*acquis*“ (Besitzstand oder Schutzniveau) wurde darin verbindlich festgelegt und auf dieser Grundlage konnte die Autonomie dynamisch weiterentwickelt werden. Gibt es daneben oder darüber hinaus noch eine „ladinische Frage“, als eigenständiges Problem? Und wie ist die Dreiteilung Ladinien heute zu bewerten?

Der Schwerpunkt dieses Beitrages liegt auf der Rechtslage und den Garantien in der autonomen Provinz Bozen-Südtirol und deren Entwicklung; die rechtliche Situation der Ladiner/-innen in der autonomen Nachbarprovinz Trento sowie in der Provinz Belluno soll jedoch ebenso in den Blick genommen werden wie Möglichkeiten enger Kooperation zwischen den verschiedenen Teilen Ladinien.

2. Nacht: Ausgangslage und Trauma

Seit 1511 und bis zum Ersten Weltkrieg waren die Ladiner/-innen in Tirol unter Österreich-Ungarn in diesen Tälern vereint (Perathoner 1998). Nach der Annexion ihrer Gebiete durch Italien,³ versammelten sich am 5. Mai 1920 die Vertreter/-innen der fünf ladinischen Täler in Gröden, um gegen die Verweigerung der Selbstbestimmung zu protestieren und die Anerkennung als eigene Volksgruppe zu fordern.

Zunächst schien die Regierung auf ihre Forderungen einzugehen. So konnten sich die Einwohner/-innen bei der Volkszählung von 1921 als Ladinier/-innen bezeichnen. Nach dem Marsch auf Rom 1922 und der faschistischen Machtübernahme änderte sich dies und das faschistische Regime beginnt mit seiner Assimilierungspolitik gegenüber der deutschsprachigen und ladinischen Minderheiten. Das Siedlungsgebiet der Ladinier/-innen wird auf drei verschiedene Verwaltungsgebiete aufgeteilt: 1923 wird die Provinz Trient gebildet und die drei Gemeinden Cortina d'Ampezzo, Col und Fodom/Buchenstein werden abgespalten und der Provinz Belluno zugeordnet. 1927 wird dann die Provinz Bozen eingerichtet, die das Grödner- und Gadertal einschließt, während das Fassatal weiterhin beim Trentino bleibt. Die in Trentino-Südtirol lebenden Ladinier/-innen finden sich seither in zwei unterschiedlichen Provinzen wieder, wenn auch im Einklang mit bestehenden kirchlichen Grenzen (Marcantoni 2006).

Im Jahre 1939 werden die ladinischen Täler jenem Gebiet zugeordnet, das vom Hitler-Mussolini-Abkommen zur Option bestimmt war. Die Ladinier/-innen mussten sich zwischen der italienischen und der deutschen Staatsangehörigkeit mit Umsiedlung ins „Reich“ entscheiden: für das „Reich“ optierten in Gröden 81 % der Bevölkerung, im Gadertal 31,7 %, in Buchenstein mit Colle S. Lucia 18 % und in Ampezzo 4 %. Obwohl das Fassatal nicht zum Optionsgebiet zählt, optieren auch hier an die 300 Menschen. Von den 7.027 Ladinier/-innen, die insgesamt für das Deutsche Reich optierten, siedeln aber wegen der Kriegsumstände nur 2.000 tatsächlich um (Union Generela 2022; Moroder 2016).

Bis heute ist das ladinische Siedlungsgebiet in drei verschiedene Provinzen unterteilt: Bozen (Gadertal und Grödnertal), Trient (Fassatal) und Belluno (Fodom, Col und Anpezo). In der Provinz Bozen macht sie laut Volkszählung 2011 4,53 % der Bevölkerung aus (20.126 Personen), in der Provinz Trient 3,5 % (18.550 Personen, davon knapp 8.100 im Fassatal; die Angabe über die Zugehörigkeit zu einer Minderheit ist im Trentino freiwillig und anonym). In der Region Venetien ist keine Zugehörigkeitserklärung vorgesehen, weshalb keine offiziellen Daten von der Volkszählung vorliegen; Schätzungen gehen von ca. 3.500 Sprechern und Sprecherinnen des Ladinischen in Buchenstein, Colle Santa Lucia und Ampezzo aus (Hack 2016, 34).

Nach dem Zweiten Weltkrieg entstehen einige ladinische Vereine mit dem Ziel, die sprachliche, kulturelle und soziale Einheit der Dolomitenladiner/-innen geltend zu machen, unter ihnen die Union Generela di Ladins dla Dolomites. Im Juli 1946 organisiert die Zent Ladina Dolomites auf dem Sellajoch eine historische Großkundgebung zur ladinischen Einheit, an der mehr als 3.000 Menschen aus allen ladinischen Tälern teilnehmen. Die Vereine in den einzelnen ladinischen Tälern vereinen

sich noch in den späten 1950er Jahren unter einem Dachverband, der *Union Generela di Ladins dla Dolomites* zur Vertretung ladinischer Interessen und der ladinischen Vereine, zur Förderung des kulturellen Erbes, Brauchtums und der ladinischen Sprache sowie der Zusammenarbeit zwischen allen Dolomitenladinern und Ladinerrinnen (Union Generela 2022; Moroder 2016).

3. Die Ladinerr/-innen in der Entwicklung der Südtiroler Autonomie

3.1 Dämmerung: *Gruber-Degasperi Abkommen* und *Erstes Autonomiestatut*

Das Umdenken gegenüber den von der faschistischen Assimilationspolitik betroffenen Minderheiten drückte sich bereits in den Diskussionen der verfassungsgebenden Versammlung aus. Als deren Ergebnis bekennt sich die demokratische Republik Italien in den Grundprinzipien der Verfassung von 1948 zum Minderheitenschutz; zentrale Vorschrift ist Art. 6 itVerf: „Die Republik schützt die Sprachminderheiten durch besondere Vorschriften“.

Trotzdem werden die Ladinerr/-innen wenige Monate vorher weder im bilateralen Gruber-Degasperi Abkommen noch im Pariser Vertrag erwähnt. Nach dem Verständnis der italienischen Seite waren die Ladinerr/-innen nicht als (Sprach-)Minderheit zu qualifizieren, da Ladinisch in Fortwirkung der faschistischen Betrachtungsweise lediglich als ein italienischer Dialekt angesehen und daher als nicht besonders schützenswert betrachtet wurde; Versuche von österreichischer Seite, die Ladinerr dennoch einzubeziehen, schlugen fehl (Complojer 2021, 199). Das Fortbestehen der Dreiteilung Ladinens steht so in deutlichem Gegensatz zur Umlegung einiger Gemeinden mit deutschsprachiger Bevölkerungsmehrheit aus der Provinz Trient nach Südtirol, welche bereits im Gruber-Degasperi-Abkommen (Art. 2) vereinbart war und schließlich durch Art. 3 Autonomiestatut (ASt 1948) umgesetzt wurde.

Die völkerrechtliche Grundlage der Autonomie als Instrument des Minderheitenschutzes gilt daher nur für die deutsche Sprachgruppe in Südtirol. Im Autonomiestatut für die Region Trentino-Südtirol, welches Italiens verfassungsgebende Versammlung 1948 zur Umsetzung der durch das Gruber-Degasperi-Abkommen und den Pariser Vertrag übernommenen internationalen Verpflichtungen verabschiedete, kommt dies durch entsprechende Garantien zum Ausdruck.

Überraschenderweise wird jedoch auch die „ladinische Bevölkerung“ in Art. 87 genannt und auf diese Weise rechtlich anerkannt,⁴ gewissermaßen im Schatten der

deutschen Minderheit. Dies schließt eine Garantie des Ladinisch-Unterrichts in den Grundschulen der Gemeinden ein, in denen Ladinisch gesprochen wird. Darüber hinaus sind „Provinzen und Gemeinden zur Achtung von, Ortsnamengebung, Kultur und Traditionen der ladinischen Bevölkerungen (sic!) verpflichtet“. Dieser Mindestschutz für die Ladinier/-innen wird 1951 durch die wichtige Klarstellung in einer Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut ergänzt, dass zu den Sprachgruppen neben der deutschen und der italienischen auch die ladinische Sprachgruppe zählt.⁵

3.2 Morgenrot: *Paket und Zweites Autonomiestatut (1972)*

Nach den Protesten der deutschsprachigen Südtiroler/-innen, den Attentaten und der Intervention Österreichs enthält das „Paket“ als politische Kompromisslösung gewissermaßen die neuen Durchführungsnormen zum Pariser Vertrag und verleiht diesem damit erst seine konkrete Gestalt. Das Paket enthält auch Maßnahmen zugunsten der Ladinier/-innen, obwohl diese im Pariser Vertrag nicht erwähnt wurden. Bereits in der 19er Kommission (1961–1964) hatte mit Franz Prugger (*Democrazia Cristiana* und damaliger Präsident der Union Generala) ein Vertreter der Ladinier/-innen Südtirols mitgewirkt, der jedoch keine Vorbehalte zu den Ergebnissen der Kommission äußerte (Perathoner 2005, 77).

Über die politische Annahme des Pakets stimmte dann die SVP-Landesversammlung in Vertretung der zwei Minderheiten Südtirols ab, was mit Blick auf die politische Landschaft von 1969 auch gerechtfertigt war: Alle deutschsprachigen Landtagsabgeordneten und der einzige ladinischsprachige Abgeordnete, Franz Demetz, gehörten der SVP an. Bei zwei Versammlungen in Corvara und in St. Ulrich (am 26. Oktober und am 12. November 1969) hatten aber auch ladinische Vertreter der *Democrazia Cristiana* (Christdemokraten) für die Paketannahme gestimmt. Sie vereinten damals immerhin ein gutes Drittel der Stimmen der Ladinier/-innen auf sich, und wenige Jahre später immerhin noch 20 % (Haller 2021, 135).

Der Schutz der ladinischsprachigen Minderheit (in Südtirol) ergibt sich aus den Paketmaßnahmen Nr. 37, 41, 42, 69, 91, 92 und 93 sowie indirekt durch die Maßnahme Nr. 1 (Schutz der örtlichen Sprachminderheiten als nationales Interesse), aufgrund der Verwendung von „Sprachminderheiten“ in der Pluralform. Allerdings gründet sich nur die Maßnahme Nr. 91, die das Recht der Ladinier/-innen „auf Vertretung im Landtag, im Regionalrat und in den Organen der lokalen öffentlichen Körperschaften“ verankert, auf die im Pariser Vertrag garantierte Autonomie (Punkt 2). Alle anderen Paketmaßnahmen zugunsten der Ladinier/-innen sind also nicht vom

Pariser Vertrag gedeckt, da dieser die Ladinier/-innen nicht erwähnt. Italien nahm die ergänzende Einbeziehung der Ladinier/-innen aber widerspruchsfrei hin und begründete damit eine konsensuale, vom Vertrag abweichende spätere Praxis, in welcher der eigentliche Rechtsgrund für die völkerrechtliche Verankerung des Schutzes der Ladinier/-innen zu sehen ist (Haller 2021, 179). Dazu kommt, dass bereits im Ersten Autonomiestatut Normen zum Schutz der Ladinier enthalten waren (Art. 87), also im ersten Umsetzungsakt der Pariser Vertrags. Allerdings sind die völkerrechtliche Verankerung und die daraus ableitbare Schutzfunktion Österreichs auf die in Südtirol lebenden Ladinier/-innen beschränkt, da sich weder der Pariser Vertrag noch das Paket auf das Trentino oder gar auf die Provinz Belluno beziehen (Hilpold/Perathoner 2006; Haller 2021, 180).

Die Südtiroler Territorialautonomie kommt der gesamten Bevölkerung zugute, auch wenn ihre Begründung im Minderheitenschutz liegt. Allen Teilen der Bevölkerung steht insoweit ein Teilhaberecht zu, im Gegensatz zur Personalautonomie, welche lediglich von der Minderheit ausgeübt wird (Calliari 1991, 100, m. w. N.). Die Territorialautonomie ist allerdings sowohl mit Elementen der Personal- bzw. Kulturautonomie der Sprachgruppen als auch mit Individualrechten der Minderheitenangehörigen kombiniert, welche bezüglich der deutschen und der ladinischen Sprachgruppe vor allem dem Minderheitenschutz dienen (Haller 2020, 72). Das auf dem „Paket“ beruhende, institutionelle System der autonomen Provinz Bozen (und teilweise der Region) gründet sich dazu auf die Prinzipien von Anerkennung und Autonomie der Sprachgruppen sowie deren Rechtspersönlichkeit (Maines 2005).

Im Rahmen der politischen Rechte sind – (nur) in Südtirol – Sonderregelungen für die Zusammensetzung der Gremien nach Sprachgruppen auf regionaler Ebene (Art. 30, 36 und 62), Landesebene (Art. 49, 50 und 62) und kommunaler Ebene (Art. 61 und 62) vorgesehen sowie die Möglichkeit einer nach Sprachgruppen getrennten Abstimmung im Landtag (Art. 56), als Schutzmechanismus gegen das Überstimmt-werden in wichtigen Fragen. Dies ist durch eine eventuelle Verfassungsbeschwerde der Sprachgruppe abgesichert (Artikel 56 Absatz 2) (Toniatti 2011).

Die Ladinier/-innen haben eine garantierte Vertretung im Südtiroler Landtag (Artikel 48 Absatz 2 ASt) (Toniatti 1995). Die Bedeutung der Gruppe als solche geht so weit, dass sie das Recht der Gruppe auf eigenständige politische Vertretung auf ethnischer Grundlage einschließt, oder zumindest das Verbot für den Gesetzgeber, ihre politische Vertretung durch Wahlgesetzgebung unmöglich zu machen. Dieses Verbot ist eine Folge des Urteils Nr. 356/1998 des italienischen Verfassungsgerichtshofes (itVerfGH), in dem ein Regionalgesetz von Trentino-Südtirol als verfassungswidrig verworfen wurde, das die Einführung einer 5%-Schwelle (für die Provinz

Trient) und einer Schwelle in Höhe des natürlichen Quotienten (für die Provinz Bozen) vorsah (Frosini 1998; Toniatti 1999): beide Schwellen hätten *de facto* die Möglichkeit einer eigenständigen Vertretung einer „ethnischen“ ladinischen Liste im Regionalrat verhindert (wegen des geringen Bevölkerungsanteils der Ladinier/-innen gegenüber der gesamten, wahlberechtigten Bevölkerung).

Diese besondere Ausformung der Institutionen, die auf rechtlicher Anerkennung einer Vertretung durch (Sprach-)Gruppen beruht (Maines 2005), wirkt sich zudem auf zahlreiche Aspekte des täglichen Lebens aus, darunter den Zugang zum öffentlichen Dienst (Proporzsystem), das Schulsystem und die Regelung des Sprachgebrauchs in den Beziehungen zur öffentlichen Verwaltung.

So sehen die Artikel 89 und 111 ASt über die personelle Besetzung der staatlichen Ämter in der Provinz Bozen die Gewährleistung des „ethnischen Proporztes“ vor, d.h. die Verteilung von Planstellen (und Ressourcen für Kultur im Verhältnis zur demographischen Stärke der drei Sprachgruppen, wie sie sich aus den Erhebungen bei der offiziellen Volkszählung ergibt; Bewerber/-innen müssen mit einer individuellen Zugehörigkeits- oder Zuordnungserklärung die Übereinstimmung mit der ausgeschriebenen Stelle nachweisen.

Bekanntermaßen ist das Schulsystem in Südtirol nach Schulen in italienischer und deutscher Sprache getrennt, so dass für jede/n das Recht auf Unterricht in der Muttersprache gewährleistet ist (Art. 19 ASt). Allerdings ist Unterricht in der zweiten Sprache ebenfalls Pflicht (Italienisch in deutschsprachigen Schulen und Deutsch in italienischen Schulen); dieser muss von muttersprachlichen Lehrern und Lehrerinnen erteilt werden. Im Unterschied dazu werden in den ladinischen Schulen hingegen Italienisch, Deutsch und Ladinisch zu gleichen Teilen unterrichtet: Im Laufe der Schulausbildung nimmt dabei die Zahl der Unterrichtsstunden in Ladinisch ab und der Sachunterricht in Italienisch und Deutsch zu: Artikel 19 sieht vor, dass in den Kindergärten zunächst in der ladinischen Sprache unterrichtet wird; diese wird jedoch ab der Grundschule schrittweise durch einen jeweils gleichen Anteil von Unterricht in Deutsch und Italienisch ersetzt (mit Alphabetisierung in diesen beiden Sprachen und zwei Stunden Ladinisch pro Woche). Die ladinischen Schulen sind organisatorisch von den deutschen und italienischen Schulen getrennt und werden von der ladinischen Sprachgruppe eigenständig verwaltet (Verra 2011). Die Differenzierung zwischen Sprachgruppen ermöglicht also aufgrund der unterschiedlichen Situation und der Anwendung des Territorialprinzips unterschiedliche Schulmodelle innerhalb derselben Provinz: in den ladinischen Tälern bedeutet dies eine paritätische, zweisprachige Schule in weitestgehender Autonomie und Eigenverantwortung der ladinischen Sprachgruppe.

Jede/r Bürger/-in hat in Südtirol das Recht, im Verkehr mit der öffentlichen Verwaltung und den Justizbehörden Italienisch oder Deutsch zu verwenden; die Verwaltung ist verpflichtet, in der gewünschten Sprache zu antworten (Art. 100 ASt). Entsprechend dem Grundsatz in Art. 99 ASt, welcher die öffentliche Verwaltung zur Zweisprachigkeit verpflichtet, werden Verwaltungsverfahren sowohl in italienischer als auch in deutscher Sprache durchgeführt, ohne dass Dolmetscher eingesetzt werden müssten. Ein Recht auf den Gebrauch des Ladinischen ist dagegen nicht im Statut verankert. Für die Ladinier/-innen sind nur Rechte auf Förderung von Initiativen und Tätigkeiten in den Bereichen Kultur, Presse und Freizeitgestaltung bzw. auf Wahrung von Ortsnamen und Traditionen normiert (Art. 102 ASt). Ein ausdrückliches Recht auf die Verwendung des Ladinischen wurde aber mit der Durchführungsbestimmung zum Sprachgebrauch eingeführt (Art. 32 D.P.R. Nr. 574/1988); es ist auf die ladinischen Ortschaften beschränkt.

In Bezug auf die Ortsnamengebung sieht das Autonomiestatut (Art. 8 Nr. 2) auf der Grundlage des Gruber-Degasperi-Abkommens die Zweisprachigkeit auf dem Gebiet der Autonomen Provinz Bozen vor, die in den ladinischen Ortschaften wiederum zur Dreisprachigkeit wird. Es gibt darüber hinaus Sonderbestimmungen zugunsten der deutschen und ladinischen Sprachgruppe in Bezug auf Medien und Kommunikation.

3.3 Im Schlaglicht: *Streitbeilegung und Notenwechsel*

Die definitive Absicherung dieses „Besitzstandes“ der Autonomie erfolgte im Jahr 1992 durch den Notenwechsel im Rahmen der Streitbeilegung (Obwexer 2018). Mit der Übermittlung der Liste aller Paketdurchführungsmaßnahmen an Österreich bestätigte Italien zunächst erneut die völkerrechtliche Relevanz jener Teile der Paket-Autonomie, die auf den Pariser Vertrag zurückgeführt werden können. Die Liste umfasst aber auch die im Autonomiestatut und mit Durchführungsbestimmungen umgesetzten Paketmaßnahmen zugunsten der Ladinier/-innen (vgl. Videsott 2017) sowie weitere, nicht im Paket verankerte Bereiche (z. B. Kompetenzen für Sport und Freizeit, Berufsausbildung sowie die Errichtung einer Außenstelle des Oberlandes- und des Jugendgerichts). Dies erhöht die völkerrechtliche Relevanz dieser Liste wesentlich (bezüglich der Maßnahmen für die Ladinier/-innen) bzw. begründet sie überhaupt erst (bezüglich von nicht im Paket verankerten Bereichen). Während die völkerrechtliche Verankerung des Schutzes der Ladinier/-innen bis 1992 zumindest fraglich war, wirkt diese spätere Übereinkunft vertragsgestaltend: Entgegen dem

Vertragswortlaut umfasst der Besitzstand des völkerrechtlichen Minderheitenschutzsystems von nun an auch – im Paket vereinbarte, von Italien umgesetzte und an Österreich übermittelte – Schutzmaßnahmen zugunsten der in Südtirol lebenden Ladiner/-innen. Die Übereinkunft dehnt sogar das Recht der deutschsprachigen Minderheit auf Mitwirkung bei Änderungen des Schutzsystems (nunmehr als Konsensprinzip verstanden) auf die Ladiner/-innen aus (Haller 2021, 189); eine zusätzliche Garantie ihres unterschiedlichen Schulsystems.

3.4 Im Gegenlicht: *Verfassungsreform (2001) und Ladiner/-innen-Verfassungsgesetz (2017)*

Die Verfassungsreform zur Neuregelung der Beziehungen zwischen Staat und Regionen (sog. Reform des V. Titels der italienischen Verfassung, VerfG Nr. 3/2001) betraf die autonomen Regionen zwar nicht unmittelbar, das begleitende Verfassungsgesetz Nr. 2/2001 brachte jedoch auch für diese einige Neuerungen, die teilweise auch die Ladiner/-innen betreffen. So steht den Ladiner/-innen nun auch in Abweichung vom Proporz ein Sitz in der Regionalregierung zu; in der Südtiroler Landesregierung kann der ladinischen Sprachgruppe ein Sitz gewährt werden.⁶

Mit dem vom SVP Abgeordneten Daniel Alfreider eingebrachten Verfassungsgesetz (VerfG) Nr. 1/2017 wurde das Autonomiestatut erneut geändert,⁷ mit dem Ziel, den Schutz der ladinischsprachigen Minderheit weiter auszubauen und Beteiligungs- und Vertretungsrechte der ladinischen Sprachgruppe an die Garantien der beiden anderen Sprachgruppen anzupassen (vgl. Zeller 2018, 476 ff.).⁸ Nach dem Verfassungsgesetz sind sowohl im Regionalrat als auch in den Landtagen von Südtirol und Trient Sondersitzungen möglich, u. a. „zur Behandlung der Rechte der ladinischen Sprachminderheit“.⁹ Sofern ein/e Ladiner/-in der Südtiroler Landesregierung angehört, stellen die Ladiner/-innen auch einen von nunmehr drei Stellvertretungen des Landeshauptmanns.¹⁰ Geändert wurde auch die Bestimmung über die Vertretung der Sprachgruppen in öffentlichen Körperschaften von Landesbedeutung, wonach nun zwei Vizepräsidenten/-Präsidentinnen „anderen Sprachgruppen als jener des Präsidenten angehören“ müssen;¹¹ überdies steht in Bezirksgemeinschaften mit Gemeinden mit ladinischer Bevölkerungsmehrheit das Amt des/der Vizepräsidenten/Vizepräsidentin der ladinischen Sprachgruppe zu, wenn nicht bereits der Präsident Ladiner ist.¹²

Die Gleichstellung der Ladiner/-innen mit den anderen beiden, „großen“ Sprachgruppen in Südtirol erstreckt sich nun auch auf die sog. Haushaltsgarantie (Art. 84

Ast): „auf Antrag einer Mehrheit einer Sprachgruppe“ ist über die einzelnen Haushaltskapitel „nach Sprachgruppen gesondert“ abzustimmen (Abs. 2).¹³ Das Verfassungsgesetz dehnt auch den Anwendungsbereich des ethnischen Proporz weiter auf Angehörige der ladinischen Sprachgruppe aus: dies gilt sowohl für die Unversetzbarkeit, die vorher nur zugunsten deutschsprachiger Bediensteter garantiert war,¹⁴ als auch für den Justizbereich.¹⁵ Die Gleichstellung betrifft auch die Zusammensetzung derjenigen Sektionen des Staatsrats, die in zweiter Instanz über Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Bozen befinden: statt eines einer Richters/Richterin der deutschen Sprachgruppe kann dort nun auch ein der ladinischen Sprachgruppe angehörender Richter/-in vertreten sein.¹⁶

Wichtig ist auch die Öffnung der Zwölfer-Kommission, in der nach der neuen Formulierung drei Mitglieder vertreten sind, die der deutschen *oder* der ladinischen Sprachgruppe angehören,¹⁷ wobei der Staat ein Mitglied der Sechser-Kommission ernennt, das der deutschen *oder* der ladinischen Sprachgruppe angehört, und auch „die Mehrheit der Landtagsabgeordneten der deutschen oder der italienischen Sprachgruppe auf die Namhaftmachung eines eigenen Vertreters zugunsten eines Mitglieds der ladinischen Sprachgruppe verzichten“ kann.¹⁸

Zwar stärken diese Änderungen die Rechte der Ladinier/-innen, teilweise beschränkt dies jedoch im Paket verankerte Rechte der deutschsprachigen Minderheit. Deshalb waren die Änderungen des VerfG Nr. 1/2017 Gegenstand eines Briefwechsels zwischen dem österreichischen Bundeskanzler Christian Kern und dem italienischen Ministerpräsident Paolo Gentiloni, mit dem das vereinbarte Schutzniveau von 1992 in diesem Teilbereich entsprechend und einvernehmlich geändert wurde, unter Beachtung der zur Herstellung des Einvernehmens mit Österreich erforderlichen völkerrechtlichen Verfahren (Haller 2021, 462). Die Ausdehnung der Rechte der Ladinier auf Kosten der anderen Minderheit (der deutschsprachigen) ist daher insoweit völkerrechtskonform, da sie sowohl mit Zustimmung der Vertreter der zwei Minderheiten als auch Österreichs erfolgte (Haller 2021, 467).

4. Schattenspiele? Die Südtiroler Ladinier/-innen als Mitspieler/-innen im konkordanzdemokratischen System

Im Laufe der Autonomieentwicklung sind die Ladinier/-innen zu (fast) gleichberechtigten Mitspielern/Mitspielerinnen im konkordanzdemokratischen System Südtirols geworden. Nach dem Power-Sharing-Modell von Arend Lijphard haben sie in ihren Tälern weitgehende Autonomie in den für sie wichtige Fragen (Schule, Kultur, ...),

ihre verhältnismäßige Vertretung ist ebenso garantiert (Proporz) wie die Einbeziehung in eine große Koalition aller Gruppen und Vetorechte, sowohl institutionell wie über die parteipolitische Vertretung.

Über viele Jahrzehnte garantierte das Wählerverhalten eine eindeutige und geschlossene politische Vertretung der Minderheiten. Die überwältigende Mehrheit der deutschsprachigen Minderheit und eine klare Mehrheit der ladinischsprachigen Minderheit wurde stets von der Südtiroler Volkspartei (SVP) vertreten, die damit als Sammelpartei beider Minderheiten auftrat. Von 1948 bis 1968 erzielte die SVP bei den Landtagswahlen stets Ergebnisse von über 60 % (aller Wähler/-innen) und war zudem bis 1964 – und erneut 1968 – die einzige Minderheitenpartei im Landtag. Seit 1973 sind dagegen stets deutsch- und teilweise auch ladinischsprachige Abgeordnete von Oppositionsparteien vertreten. Immerhin noch bis 2003 erreichte die SVP absolute Stimmenmehrheiten (Haller 2021, 422, und Perathoner 2005, 76–84).

Innerhalb der SVP, die sich in ihrem Statut als „Sammelpartei der deutsch- und ladinischsprachigen Südtirolerinnen und Südtiroler aller sozialen Schichten“ bezeichnet, bilden die SVP-Ortsausschüsse in den beiden ladinischen Gebieten eigene SVP-Gebietsausschüsse (das Gadertal innerhalb des SVP-Bezirktes Pustertal und Gröden innerhalb des SVP-Bezirktes Bozen Stadt und Land). Verschiedene statutarische Sonderbestimmungen (Art. 121 bis 126) garantieren einen „ladinischen SVP-Verbindungsausschuss“ (der beiden Gebietsausschüsse) sowie einen ladinischen Obmann-Stellvertreter/eine ladinische Obmannstellvertreterin; die „SVP Ladina“ ist eigenständiges Parteiorgan (SVP Ladina 2022).

Aufgrund ihrer geringen Größe erhält die ladinischsprachige Minderheit meist nur ihren garantierten Sitz im Landtag (Art. 48 Abs. 2 ASt). Allerdings besteht eine gewisse politische Vielfalt: In zwei Legislaturperioden (1993–2003) war die ladinische Partei Ladins im Landtag vertreten. In den ladinischen Gemeinden erreichte das Bündnis BürgerUnion – Ladins Dolomites – Wir Südtiroler bei der Landtagswahl 2013 einen hohen Stimmenanteil von 10,1 %. Die Liste Ladins, eine politische Bewegung zum Schutz, zur Aufwertung und zur Entwicklung der Ladiner/-innen in Kooperation mit den anderen Sprachgruppen, kann bis dahin wohl auch als eine relevante Minderheitenpartei der Südtiroler Ladiner/-innen angesehen werden; allerdings trat sie seit 2018 nicht mehr bei Landtagswahlen an (Haller 2021, 435).

Neben der Vertretung der Bürger/-innen stellt sich aber auch die Frage einer politischen Vertretung der Minderheiten gegenüber dem Staat bei Änderungen, welche ihre völkerrechtlich garantierten Schutzrechte betreffen. Im Normalfall nehmen voneinander unabhängige Minderheiten ihre Rechte getrennt wahr. In Südtirol stellt sich wegen der parteipolitischen Situation die Frage, ob deutschsprachige Südtiroler/-

innen und Ladiner/-innen ihre politischen Teilhaberechte gemeinsam oder getrennt ausüben. In der Praxis zwischen Italien und Österreich wurde das Einvernehmen der Minderheiten nicht getrennt betrachtet. Eine Ausnahme ist der o. g. Briefwechsel von 2017, in dem es jedoch spezifisch um die Rechte der ladinischen Sprachgruppe in Südtirol ging. Aus praktischen Gründen ist eine getrennte Ausübung schwierig, da die Änderungen das Autonomiestatut und die Verhandlungen damit einen einheitlichen Gegenstand betreffen. Zudem müssten zwei Minderheiten voneinander abgegrenzt werden, die beide überwiegend in der SVP politisch organisiert sind. Auch würde eine getrennte Vertretung letztlich ein (völkerrechtliches) Vetorecht der Ladiner/-innen hinsichtlich aller Änderungen bedeuten, was angesichts des geringen Bevölkerungsanteils der Ladiner/-innen kritisiert werden könnte (Haller 2021, 426).

Um die Meinungsvielfalt innerhalb der ladinischen Gruppe besser abzubilden, könnte man zukünftig an eine Erweiterung ihrer als relevant erachteten Vertreter/-innen denken, z. B. durch Einbeziehung von nicht in den Landtag gewählten ladinischen Kandidaten und Kandidatinnen mit relevanter Zustimmung in den ladinischen Gemeinden, oder der (ladinischen) Bürgermeister/-innen der ladinischen Gemeinden (Vorbild dafür könnte die Paketmaßnahme Nr. 137 sein, nach der das ladinische Mitglied der 137er-Kommission vom Landtag auf der Grundlage eines Dreivorschlages der Bürgermeister/-innen ernannt wird; Haller 2021, 444).

5. *Licht und Schatten*: Die Ladiner/-innen im Trentino und in Venetien

Nach Art. 102 ASt hat „die ladinische Bevölkerung das Recht auf die Aufwertung ihrer eigenen Initiativen und Aktivitäten in den Bereichen Kultur, Presse und Freizeitgestaltung sowie auf die Wahrung ihrer Namensgebung und Traditionen. In den Schulen der Gemeinden der Provinz Trient, in denen Ladinisch gesprochen wird, garantieren spezielle Landesgesetze den Unterricht der ladinischen Sprache und Kultur“. Die Vorschrift garantiert allen Ladiner/-innen in der Region besonderen Schutz; konkret wird danach unterschieden, ob es sich um ladinische Bevölkerung handelt, die in der autonomen Provinz Trient oder in Südtirol ansässig ist.

Das Verfassungsgesetz Nr. 2/2001 stärkte auch die politische Vertretung und Beteiligung der ladinischen Sprachminderheit im Trentino: Im Trentiner Landtag wird sie durch einen dem Fassatal vorbehaltenen Sitz gewährleistet (Art. 48 Abs. 3 ASt); in diesem Gebiet ist ein Wahlkreis eingerichtet, der mit dem Siedlungsgebiet der ladinischen Sprachgruppe übereinstimmt und so die Wahl eines ladinischen Vertreters/einer ladinischen Vertreterin erleichtert. Ein vorheriger Versuch, einen garantierten

Sitz in ähnlicher Weise wie in Südtirol vorzusehen, war vom Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt worden (Urteil 233/1994), weil die Bestimmung in einem Regionalgesetz enthalten war, obwohl für eine Abweichung vom Grundsatz der Wahlgleichheit ein Verfassungsrang der Rechtsquelle nötig gewesen wäre (Toniatti 1995).

Durch die Verabschiedung des Verfassungsgesetzes Nr. 1/2017 wurde in der Autonomen Provinz Trient überdies der „Comun General de Fascia“ als eine den ladinischen Gemeinden des Fassatals übergeordnete Körperschaft anerkannt (ihr Gebiet entspricht dem ladinischen Wahlkreis); dem Comun General sollen von der autonomen Provinz Kompetenzen übertragen werden (letzter Absatz von Art. 102 n.F. ASt). Es besteht eine eigene ladinische Schule einschließlich einer eigenständigen Schulverwaltung (Florian 2011). Darüber hinaus werden in Artikel 102 (nach der Änderung durch das Verfassungsgesetz Nr. 2/2001) die in der Provinz Trient ansässigen Fersentaler und zimbrischen Gemeinschaften ausdrücklich erwähnt, denen die gleichen Rechte wie der ladinischen Bevölkerung zuerkannt werden, also die Garantie des Unterrichts der deutschen Sprache und Kultur in den Schulen der Gemeinden, in denen zimbrisch oder fersentalerisch gesprochen wird.

Zur Umsetzung der kurzen Bestimmungen im Autonomiestatut wurden bereits im Jahre 1993 „Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol zum Schutz der ladinischen, Fersentaler und zimbrischen Bevölkerung in der Provinz Trient“ erlassen.¹⁹ Überdies hat die Provinz Trient den Schutz der drei Sprachminderheiten mit eigenen Gesetzen geregelt: Zunächst mit Provinzgesetz Nr. 4/1999 („Normen zum Schutz der sprachlichen Minderheiten in der Provinz Trient“, inzwischen aufgehoben), später mit dem Provinzgesetz Nr. 6/2008 („Regeln für den Schutz und die Förderung lokaler sprachlicher Minderheiten“) (Penasa 2009; Toniatti 2011; Penasa 2012; Woelk/Guella/Penasa 2014). Dieses innovative und umfassende Gesetz enthält gemeinsame Grundsätze und Bestimmungen für alle drei in der autonomen Provinz Trient ansässigen Sprachminderheiten – Ladinier, Fersentaler und Zimbern. Es regelt deren Rechte sowie Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, getrennte und gemeinsame Institutionen, welche der „Wahrung, Aufwertung und Entwicklung der Identität der ladinischen, Fersentaler und zimbrischen Bevölkerung in Bezug auf ihre ethnischen, kulturellen und sprachlichen Merkmale“ dienen (Titel I). Es folgen Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Sprache (Titel II), Maßnahmen zur wirtschaftlichen und finanziellen Unterstützung (Titel III) sowie – in getrennten Teilen – besondere Bestimmungen zum Schutz der ladinischen Sprachgruppe (Titel IV) und der deutschsprachigen Minderheiten (Titel V).

Die wichtigsten Vorschriften betreffen die Vertretung (Art. 8 ff.), die Förderung (Art. 11), die finanzielle Unterstützung (Art. 22 ff.), die Kulturinstitute (Art. 12 ff.), den offiziellen Sprachgebrauch (Art. 16 ff.) und den „bevorzugten“ Zugang zum lokalen öffentlichen Dienst für Sprecher/-innen von Minderheitensprachen (Art. 29 und 32), Ortsnamengebung und Straßennamen (Art. 19, 20, 27, 28, 33, 34) und die Einrichtung einer unabhängigen, dreiköpfigen Garantiebehörde (Art. 10). Dieses Gesetz unterscheidet bei Institutionen und Verfahren zur Vertretung und Beteiligung der Gruppen entsprechend der unterschiedlichen Bevölkerungszahl und Situation der einzelnen Gruppen.

Während die Vertretung der Gruppen im Wesentlichen über die Organe der kommunalen Selbstverwaltung organisiert ist, wurden bereits in früheren Jahren durch Provinzgesetze drei eigenständige Kulturinstitute gegründet: das „Ladinische Kulturinstitut“, das Fersentaler-Institut und das Zimbrische Institut.²⁰ Als kulturelle Zentren der jeweiligen Gruppe spielen sie eine wichtige Rolle in der Praxis.

„Unter Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Autonomie der in der Region anerkannten Sprachgruppen“ ergänzt die Region Trentino-Südtirol mit eigenen Rechtsvorschriften (Regionalgesetz Nr. 3/2018) die Regelungen der beiden autonomen Provinzen zum Schutz und zur Förderung der zimbrischen, Fersentaler und ladinischen Sprachminderheiten.

Im Regionalstatut Venetiens finden sich keine Bestimmungen über den Sprachgebrauch oder die Verwendung des Ladinischen im Schul- und Unterrichtswesen. Nach dem Regionalgesetz Nr. 73/1994 hat die Region Venetien die Aufgabe, die ethnischen und sprachlichen Minderheiten in ihrem Gebiet zu fördern, insbesondere durch finanzielle Unterstützung ihrer kulturellen Aktivitäten. Das Gesetz erkennt die ladinisch-dolomitische Gemeinschaft sowie die kleinen deutschsprachigen Gemeinschaften als Minderheiten an; letztere sind nur in zwei Gemeinden ansässig. Das staatliche Gesetz Nr. 482/1999 „zum Schutz der historischen Sprachminderheiten“ ist zwar daneben anwendbar, verweist aber für den Schulbereich auf die jeweiligen Gemeinden und entsprechende Nachfrage seitens der Eltern. Es gibt unterschiedliche Angebote in den Grund- und Mittelschulen, die teilweise vom ladinischen Kulturinstitut „Cesa de Jan“ unterstützt und koordiniert werden. Schwierig ist auch die Finanzierung, da sich 70 % aller Gemeinden in Belluno als „ladinische Gemeinde“ definiert haben, um an entsprechende Zuschüsse für kulturelle Aktivitäten und Initiativen zu kommen (Art. 3, Regionalgesetz 73/1994) (Detomas 2005, 189). Daher bleibt die Lage der Ladiner/-innen in der Provinz Belluno schwierig, insbesondere fehlen im Schulbereich ausgebildete Lehrer/-innen sowie geeignetes Unterrichtsmaterial.

6. *Enrosadira*? Perspektiven einer kulturellen Einheit Ladinien

Die historischen Unterschiede haben im geltenden Sonderstatut für beide autonome Provinzen zu unterschiedlichen Formen des Minderheitenschutzes geführt.

In Südtirol gewährleisten spezifische, im ganzen Gebiet geltende Bestimmungen das Zusammenleben der drei offiziellen Sprachgruppen (Deutsche, Italiener, Ladin), welche die jeweiligen Gruppen bzw. ihre Angehörigen nach dem Personalprinzip geltend machen; für die Südtiroler Ladin/-innen gelten zudem eigene Sonderregeln in den ladinischen Gemeinden (etwa zu Schule und Dreisprachigkeit). Diese gebietsbezogene Regelung ähnelt der Lage in der Autonomen Provinz Trient, in welcher der Schutz und die Förderung der drei historischen Sprachminderheiten (Ladiner, Fersentaler, Zimbern) hauptsächlich auf deren Siedlungsgebiete begrenzt ist und sich in besonderen Regeln für die jeweilige Gruppe ausdrückt.

In den Beratungen über eine Reform des Autonomiestatuts, die in Südtirol und im Trentino zwischen 2016 und 2018 getrennt und in unterschiedlichen Verfahren stattgefunden haben, haben sowohl der Südtiroler Autonomiekonvent als auch die Trentiner *Consulta* über die Ladin/-innen und deren Lage diskutiert.

Der Südtiroler Autonomiekonvent der 33 hat zur Lage der Ladin/-innen relativ wenige Vorschläge für Änderungen des Autonomiestatuts eingebracht:²¹ „Der Konvent der 33 hat die Organe des Landes nicht diskutiert. Aus diesem Umstand lässt sich ableiten, dass es nicht für notwendig erachtet wurde, sie zu reformieren, ausgenommen hinsichtlich der Erfordernisse eines umfassenderen Schutzes der ladinischen Sprachgruppe“ (Konvent 2017, 14). Übereinstimmend soll die ladinische Sprachgruppe in jenen Bereichen aufgewertet werden, in welchen eine direkte Vertretung der Ladin/-innen aufgrund der zahlenmäßigen Stärke nicht möglich ist (Konvent 2017, 28). Konkret schlug der Südtiroler Autonomiekonvent dazu folgende Änderungen am Autonomiestatut vor:

- Dreisprachigkeit in den ladinischen Ortschaften, also die Gleichstellung der ladinischen Sprache mit der deutschen Sprache und der italienischen Sprache;
- Verwaltungsgerichtsbarkeit: ein/e Richter/-in des Verwaltungsgerichts Bozen soll der ladinischen Sprachgruppe angehören;
- Vertretung der ladinischen Sprachgruppe in den paritätischen Kommissionen (Art. 107 ASt);
- eine eigene Sonderkommission mit einem/r Vertreter/-in der ladinischen Sprachgruppe für die sog. Haushaltsgarantie (den Fall der nach Sprachgruppen getrennten Abstimmung nach Art. 84 ASt).

Diese decken sich größtenteils mit den durch das Verfassungsgesetz Nr. 1/2017 tatsächlich umgesetzten Änderungen des Autonomiestatuts (mit der wichtigen Ausnahme des/r ladinischen Richters/Richterin am Verwaltungsgericht Bozen). Dagegen wurde im Autonomiekonvent keine Übereinstimmung erzielt, „vom ethnischen Proporz zugunsten der ladinischen Sprachgruppe abzuweichen, eine ladinische Einheitssprache einzuführen, den Unterricht in ladinischer Sprache über die ladinischen Ortschaften hinaus vorzusehen oder das Recht auf den Gebrauch der ladinischen Sprache“ auszuweiten, insbesondere über die ladinischen Ortschaften hinaus und insgesamt vor den Gerichtsbehörden. Konsensfähig war dagegen „die Förderung einer gemeinsamen Plattform für alle Mitglieder der Gemeinschaft der Dolomitenladiner“ und „ein besonderes Interesse für Maßnahmen (...), die darauf abzielen, die Ladiner der Gemeinden Buchenstein/Fodom, Verseil/Col und Hayden/Anpezo/Ampež zu fördern“ (Konvent 2017, 28).

Die Trentiner *Consulta* zur Reform des Autonomiestatuts hat sich in ihren Vorschlägen zur Reform des Sonderstatuts allgemein für eine größere Sichtbarkeit der Anerkennung der Sprachminderheiten sowie eine organische Regelung ihrer Rechte ausgesprochen. Im Gegensatz zum geltenden Sonderstatut (Art. 102 und 15 Abs. 3 ASt) sollen die einschlägigen Bestimmungen in einen besonderen Abschnitt aufgenommen werden, in dem die wesentlichen Grundsätze der Autonomie enthalten sind (Consulta 2018).

Ein weiterer Vorschlag betrifft die Anerkennung der sprachlichen und kulturellen Einheit Ladinien. „1.3. Zur Stärkung der kulturellen Einheit der ladinischen Bevölkerung, deren Siedlungsgebiet sich auf beide Autonomen Provinzen erstreckt, sollte im Sonderstatut eine „ladinische Kulturgemeinschaft“ auf Regionalebene als Ausdruck eines gemeinsamen historischen, kulturellen und sprachlichen Erbes anerkannt werden.“ Die Trentiner *Consulta* spricht sich in ihrem Abschlussdokument zunächst dafür aus, im Sonderstatut einen ausdrücklichen Verweis auf das gemeinsame Sprach- und Kulturerbe der „dolomitenladinischen Gemeinschaft“ aufzunehmen, „die in den Tälern rund um den Sellastock auf dem Gebiet dreier verschiedener Provinzen (Bozen, Trient und Belluno) angesiedelt ist, in welchen die ladinische Sprache in den lokalen, historisch gewachsenen Sprachvarietäten zum Ausdruck kommt“. Außerdem wird vorgeschlagen, „im Hinblick auf die Stärkung der Einheit der Ladiner auch Formen der landes- und regionenübergreifenden Zusammenarbeit“ vorzusehen – vor allem im Bereich von Bildung, Kultur und Sprache. Konkret schlägt die *Consulta* vor, der ladinischen Bevölkerung zusätzliche Möglichkeiten der Beteiligung zu eröffnen, ohne den derzeitigen institutionellen Aufbau der beiden autonomen Provinzen anzutasten. Dazu soll „auf Regionalebene ein ‚Rat der dolomitenladinischen

Kulturgemeinschaft‘ errichtet werden, in dem alle ladinischen Talschaften in einem einzigen beratenden Organ vereint und vertreten sind‘ (3.4; Consulta 2018).

Das Thema der ladinischen Kultureinheit wird also sowohl im Abschlussdokument des Südtiroler Autonomiekonvents (Mehrheitsdokument) angesprochen als auch in jenem der Trentiner *Consulta*. Beide sprechen sich für eine Stärkung der ladinischen kulturellen Einheit und Sprache aus sowie dafür, durch Instrumente der kulturellen Autonomie und der Zusammenarbeit und Konsultation die Provinzgrenzen und damit die Zersplitterung der ladinischen Bevölkerung zu überwinden. Dazu sind für alle Ladiner/-innen Möglichkeiten der Vertretung, Interaktion und Zusammenarbeit zu schaffen. Solche Formen ließen sich auch ergänzend zum bestehenden institutionellen Gefüge realisieren, beispielsweise durch ein institutionelles Netzwerk der drei Kulturinstitute, übergreifende Foren und in Formen der Kulturautonomie.

Wie realistisch ein solches Szenario ist, müssen allerdings die Ladiner/-innen selbst beantworten. Ein Beispiel für die Schwierigkeiten, die insgesamt etwa 30.000 Dolomitenladiner/-innen kulturell stärker anzunähern, stellt das Projekt SPELL (*Servisc de Planificazion y Elaborazion dl Lingaz Ladin*) dar. Statt eine der ladinischen Idiome zu einer Standardsprache zu erklären, versuchten die Kulturinstitute in den 1990er Jahren auf Anregung des Vereins Union Generela eine Kompromissprache zu erarbeiten, welche die gemeinsamen Merkmale aller Talschaftsidiome zusammenfasst. In ihr sollten sich alle Sprecher/-innen des Ladinischen wiedererkennen können, ohne auf ihre eigene Identität verzichten zu müssen (SPELL 2001, 15; Videsott 2010). Einheitliche Normen und Regeln für den ganzen ladinischen Sprachraum hätten auch einen großen Vorteil für die Nutzung als Amtssprache und in den Schulen bedeutet; es wurden eine Grammatik und ein Wörterbuch sowie ein Pädagogisches Glossar erarbeitet. Streitigkeiten führten jedoch 2003 zum Abbruch des Projekts und zur Schließung des Sprachbüros seitens der Union Generela. Vorausgegangen war ein Beschluss der Südtiroler Landesregierung (Nr. 210 vom 27. Januar 2003), mit dem auf Vorschlag des damaligen ladinischen Landesrates Florian Mussner, Grödnerisch und Gadertalerisch als offizielle Varianten des Ladinischen in Südtirol anerkannt wurden. Dies entspricht zwar der Südtiroler Lage, Entwicklung und Logik, führte jedoch zu heftiger Kritik (Chiocchetti 2007, 286) und schließlich zur Resignation der Befürworter/-innen einer Standardvariante. Es wirft die Frage auf, wie realistisch eine kulturelle Zusammenarbeit im gesamten dolomiten-ladinischen Sprach- und Kulturraum ist und sein kann.

Eine Initiative zur Verschiebung der Grenzen im ladinischen Kulturraum verdient Erwähnung: Ende Oktober 2007 wurde in den Gemeinden der Provinz Belluno (Cortina d’Ampezzo, Fodom/Livinallongo del Col di Lana und Col/Colle Santa

Lucia) ein Referendum für eine Verlegung aus der Region Venetien in die autonome Provinz Bozen-Südtirol durchgeführt. Entsprechend Art. 132 itVerf kann eine solche Umgliederung nach Anhörung der Regionalräte erfolgen, wenn sich eine Mehrheit der betroffenen Bevölkerungen in einem Referendum dafür ausspricht. Im konkreten Fall waren dies fast 79 % der abgegebenen Stimmen, bei einer Beteiligung von 71 %. Vor dem Referendum war eine heftige Debatte über die Folgen entbrannt, von der Frage der völkerrechtlichen Verankerung der Südtirolautonomie (und ihrer Grenzen) bis hin zu Fragen der Finanzierung sowie Kritik daran, dass die Initiative nur dazu diene, in den Genuss der Rechte und der finanziellen Ressourcen zu kommen, die den Südtiroler Ladinern/-innen im Rahmen der Südtiroler Autonomie garantiert sind. Das Innenministerium hat nie einen Verfassungsgeszentwurf zur Umgliederung vorgelegt. Der itVerfGH betonte zunächst im Urteil Nr. 334/2004 den konsultativen Charakter eines solchen Referendums, das Ermessen des staatlichen Gesetzgebers und die Bedeutung der Stellungnahmen der jeweiligen Regionalräte für die Entscheidung über eine Umgliederung. Ein Rekurs der Gemeinde Livinallongo del Col di Lana gegen die Untätigkeit des Innenministeriums und des Gesetzgebers wurde vom itVerfGH als unzulässig verworfen (Beschluss Nr. 264 vom 7. Juli 2010), da der Gemeinde sowohl die Zuständigkeit fehle in einem Organstreitverfahren aufzutreten als auch diejenige, zeitlich nach dem gemeindlichen Referendum (und außerhalb ihrer Zuständigkeit) liegende Verfahrensschritte zu rügen.

Nach dem Scheitern dieser Initiative von unten zur territorialen Umgliederung, bleibt pragmatisch die Alternative, über die bestehenden Verwaltungsgrenzen hinweg stärker zusammenzuarbeiten. Insbesondere die schon bestehende Lia di Comuns Ladins, eine Vereinigung der 19 Gemeinden um den Sellastock, könnte stärker als bisher für eine Koordinierung und Zusammenarbeit der ladinischen Gemeinden genutzt werden.

7. Schlussfolgerungen

Für die Ladinern/-innen zeigt sich eine positive Gesamtentwicklung, die sich völkerrechtlich von der Anerkennung ihrer Rechte im „Paket“ bis zum Notenwechsel von 1992 zieht, in dem das zu diesem Zeitpunkt bestehende Schutzniveau verbrieft wurde, einschließlich der Rechte der Ladinern/-innen. In den persönlichen Geltungsbereich des Schutzsystems sind neben der deutschsprachigen Minderheit nunmehr auch die Südtiroler Ladinern/-innen eingeschlossen. Innerstaatlich wurden umfassende Rechte der Ladinern/-innen entsprechend vor allem im Zweiten Autonomiestatut

verankert und in zwei Reformen des Statuts erweitert (VerfG Nr. 2/2001 und VerfG Nr. 1/2017).

Die Lage der Ladinier/-innen hat sich also deutlich verbessert, vor allem in Südtirol, wo die ladinische Minderheit aus dem Schatten der deutschsprachigen Südtiroler/-innen heraustreten und ihre eigenen Rechte als dritte Sprachgruppe stärken konnte, auch über Gröden und das Gadertal hinaus. Zudem darf das Schutzniveau nur im politischen Konsens beider Minderheiten Südtirols – und nach Zustimmung Österreichs – geändert werden. Auch wenn die Ladinier/-innen selbst keinen „kin State“ haben, werden sie nun ebenfalls von der Schutzfunktion Österreichs umfasst (Hilpold/Perathoner 2006). Während in den 1970er Jahren mitunter von einem Adoptionsverhältnis zur deutschsprachigen Minderheit gesprochen wurde (Pan, 1971, 132 f.), ist die ladinische Eigenständigkeit heute zu Recht unbestritten (Hilpold 2005, 25 f.). Dies gilt jedenfalls institutionell, als Sprachgruppe, mit nur wenigen Ausnahmen. Ihre politische Vertretung bleibt jedoch über die Sammelpartei weiterhin eng mit jener der deutschen Sprachgruppe verknüpft; über besondere Satzungsvorschriften ist ihre Vertretung auch in der Partei garantiert („SVP Ladinia“). Trotz des Territorialprinzips hinsichtlich der Geltung von Sondervorschriften zum Schutz und zur Förderung von ladinischer Sprache und Kultur, gehören die beiden ladinischen Täler allerdings zu verschiedenen Bezirksgemeinschaften (Gröden zur Bezirksgemeinschaft Salten-Schlern, das Gadertal zur Bezirksgemeinschaft Pustertal).

Im Trentino bildet dagegen das Territorialprinzip die Grundlage detaillierter und differenzierter Regelungen im Provinzgesetz Nr. 6/2008, für die Ladinier/-innen und die beiden deutschsprachigen Minderheiten sowie ihre jeweiligen Gebiete. Es wurde für die Ladinier/-innen im Fassatal durch das Verfassungsgesetz Nr. 1/2017 weiter gestärkt, da trotz der allgemeinen Krise der Talgemeinschaften im Trentino die ladinischen Gemeinden im nunmehr verfassungsrechtlich anerkannten „Comun General de Fascia“ als übergemeindliche Körperschaft zusammengefasst wurden. Dieser sollen von der autonomen Provinz eigene Kompetenzen übertragen werden. Dieser Prozess hat noch nicht begonnen und wirft schwierige rechtliche Fragen auf, eröffnet aber vor allem interessante Perspektiven für eine gemeinsame wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung des ladinischen Gebiets im Trentino.

Aufgrund deutlich weniger Rechte (und finanzieller Möglichkeiten) ist die Lage der Ladinier/-innen in der Provinz Belluno, außerhalb des Geltungsbereichs des Autonomiestatuts, schwierig.

Verfassungsrechtlich sind die durch die Dreiteilung Ladinien fortbestehenden starken rechtlichen Unterschiede innerhalb derselben Sprachgruppe eine logische

Folge (oder ein Kollateralschaden?) der Kombination des Territorialprinzips und des Grundsatzes der Differenzierung, welche im italienischen System zu einem asymmetrischen Schutz der Minderheiten führt. Diese Asymmetrie muss immer wieder kritisch betrachtet und hinterfragt werden, vor allem in Bezug auf das heikle und niemals stabile Verhältnis zwischen Minderheitenschutz und Gleichheitsgrundsatz. Eine Verletzung des letzteren kann darin bestehen, dass die Anwendung des Territorialprinzips (in Verbindung mit der Sonderautonomie der Region Trentino-Südtirol und dem dortigen höheren Schutzniveau der Ladinier/-innen) zu einer Diskriminierung zwischen Personen führen würde, die derselben sprachlichen Minderheit angehören, ohne dass diese gerechtfertigt werden kann.

Die ladinische Frage ist damit für Südtirol wohl gelöst, insgesamt gesehen aber weiter offen. Es hängt insoweit vor allem von den Ladinern und Ladinern selbst ab, wie stark eine – mögliche – Zusammenarbeit im Sinne kultureller und sprachlicher Einheit aller Ladinier/-innen über die Landes- und Provinzgrenzen hinweg betrieben werden soll. Das – mutige – Motto „Stärke durch Wandel“ könnte auch für die Ladinier/-innen Ansporn sein, sich stärker als bisher für die kulturelle Einheit einzusetzen.

Anmerkungen

- 1 Als sog. Zweites Autonomiestatut wird der vereinheitlichte Text des Autonomiestatuts der Autonomen Region Trentino-Südtirol bezeichnet (entsprechend dem Dekret des Präsidenten der Republik, D.P.R. vom 31. August 1972, Nr. 270.) Dieser einheitliche Text fasst die Bestimmungen des Verfassungsgesetzes Nr. 5 vom 26. Februar 1948, des Gesetzes Nr. 1777 vom 31. Dezember 1962, des Verfassungsgesetzes Nr. 1 vom 10. November 1971, des Verfassungsgesetzes Nr. 1 vom 10. November 1971 sowie des Verfassungsgesetzes Nr. 1 vom 23. Februar 1972 zusammen. Das ursprüngliche Autonomiestatut von 1948 war insbesondere durch das Verfassungsgesetz 1971 in zahlreichen Punkten geändert worden. Dies war Teil des sog. Pakets, dem politischen Kompromiss in der Südtirolfrage. Von dessen 137 Maßnahmen betrafen 87 Änderungen am Ersten Autonomiestatut. Trotz der Kontinuität in der Form – das Erste Autonomiestatut wurde lediglich geändert – waren die Änderungen dermaßen grundlegend, dass es sich in der Substanz um ein neues Autonomiestatut handelt: das „Zweite“ Autonomiestatut eben (im Folgenden kurz „Zweites Autonomiestatut“ oder „Autonomiestatut“, ASt).
- 2 Die Begriffe „Land“ und „autonome Provinz“ werden unterschiedslos als Synonyme verwendet.
- 3 Art. 27 Abkommen des Vertrags von Saint Germain, 10. September 1919.
- 4 Art. 87 ASt (1948): „Die ladinische Bevölkerung hat das Recht auf die Aufwertung ihrer eigenen Kultur-, Presse- und Freizeitinitiativen und -aktivitäten sowie auf die Wahrung ihrer Traditionen und ihres Namens.“
- 5 Art. 69 D.P.R. vom 30. Juni 1951, Nr. 574.
- 6 Art. 36 Abs. 3 ASt n.F. und Art. 50 Abs. 3 ASt n.F. (Art. 4 Abs. 1 lit. d VerfG Nr. 2/2001)
- 7 Verfassungsgesetz 1/2017 („Alfreider“): Änderung der Artikel 27, 49, 50, 62, 84, 89, 93, 102 und 107 ASt.
- 8 Dies kommt bereits im Titel des Verfassungsgesetzes zum Ausdruck: „*Modifiche allo statuto [...] in materia di tutela della minoranza linguistica ladina*“. Vgl. dazu Zeller, EJM 2018.
- 9 Art. 27 Abs. 1 bis ASt n.F. (Art. 1 VerfG Nr. 1/2017). Im Regionalrat und im Trentiner Landtag können Sondersitzungen auch zur Behandlung der Rechte der „fersentalerischen und der zimbrischen Sprachgruppe“ abgehalten werden. Gem. Art. 49 ASt n.F. (Art. 2 VerfG Nr. 1/2017) gilt Art. 27 ASt n.F. auch für die beiden Landtage, „soweit anwendbar“.
- 10 Art. 50 Abs. 1 und 2 ASt n.F. (Art. 3 VerfG Nr. 1/2017).
- 11 Art. 62 Abs. 2 ASt n.F. (Art. 4 VerfG Nr. 1/2017).
- 12 Art. 62 Abs. 3 ASt n.F. (Art. 4 VerfG Nr. 1/2017).
- 13 Art. 5 VerfG Nr. 1/2017.
- 14 Art. 89 Abs. 6 ASt n.F. (Art. 6 lit. A VerfG Nr. 1/2017)
- 15 Art. 89 Abs. 7 ASt n.F. (Art. 6 lit. b VerfG Nr. 1/2017). Im Justizbereich war der Proporz nach dem Autonomiestatut auf die zwei großen Sprachgruppen beschränkt; per Durchführungsbestimmung war die Praxis jedoch bereits angepasst worden (vgl. DPR Nr. 752/1976: Art. 15 Abs. 2, zur Unversetzbarkeit, bzw. Art. 33 zum Gerichtspersonal).
- 16 Art. 93 ASt n.F. (Art. 7 VerfG Nr. 1/2017). Nach Art. 14 Abs. 1 D.P.R. Nr. 426/1984 werden dafür zwei Staatsräte der deutschen Sprachgruppe ernannt. Vgl. dazu auch Zeller, EJM 2018, 496 f.

- 17 Art. 107 Abs. 1 ASt (n.F. Art. 9 lit. a VerfG Nr. 1/2017).
- 18 Art. 107 Abs. 2ASt. (n.F. Art. 9 lit. bVerfG Nr. 1/2017).
- 19 Gesetzesdekret Nr. 592/1993 (zuletzt geändert durch das Gesetzesdekret Nr. 262/2010).
- 20 Provinzgesetze Nr. 29/1975 zur Gründung des „Ladinischen Kulturinstituts“, Nr. 18/1987 zur Gründung des Fersentaler-Instituts und des Zimbrischen Instituts (geändert durch das Provinzgesetz Nr. 7/2004).
- 21 Konvent der 33, Vorschläge zur Überarbeitung des Autonomiestatuts (2017), vor allem S. 28 (http://konvent.bz.it/sites/default/files/atoms/files/vorschlaege_zur_ueberarbeitung_des_autonomiestatuts_k33.pdf) (30.4.2022).

Literaturverzeichnis

- Calliari, Fabio (1991), *La minoranza ladino-dolomitica. Costituzione, Statuto d'autonomia, leggi regionali e provinciali*, Rimini: Maggioli
- Chiocchetti, Fabio (2007), *È (ancora) possibile una politica linguistica nelle Valli ladine?*, in: *Istitut Cultural ladin, Survey Ladins-Atti*, 31
- Clementi, Siglinde/Woelk, Jens (2003) (Hg.), 1992: *Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich*, Baden-Baden: Nomos Verlag
- Complojer, Franz (2021), *Das Autonomiestatut aus ladinischer Sicht*, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen EJM* (14), 197–222
- Consulta per la riforma dello statuto speciale, *Documento finale*, maggio 2018 (https://www.riforma-statuto.tn.it/content/download/16410/264215/version/1/file/Sintesi_del_documento_conclusivo_tedesco.pdf) (30.4.2022)
- Detomas, Giuseppe (2005), *Die Ladiner: eine Minderheit in der Minderheit – Der rechtliche Schutz der Ladiner des Trentino und Venetiens*, in: Hilpold, Peter/Perathoner, Christoph (Hg.), *Die Ladiner. Eine Minderheit in der Minderheit*, Wien/Bozen/Zürich: Athesia/Schulthess/Neuer Wiss. Verlag, 129–139
- Florian, Mirella (2011), *Il ladino nel sistema formativo della Val di Fassa: Dal ladino curricolare al ladino veicolare*, in: Rifesser, Theodor/Videsott, Paul (Hg.), *Das Ladinische im Bildungssystem. Anlässlich des 10-jährigen Bestehens der Ladinischen Abteilung der Freien Universität Bozen (Scripta Ladina Brixinensia 1)*, Bolzano-Bozen: University Press, 65–74
- Frosini, Tommaso E. (1998), *Il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina*, in: *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2754
- Hack, Franziska (2016), *Sprache*, in: Moroder, Tobia (Hg.), *Die Dolomitenladiner. Mensch, Landschaft, Kultur*, Wien-Bozen: Folio Verlag, Wien-Bozen, 2016, 28–35
- Haller, Matthias (2021), *Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht*, Berlin: Duncker & Humblot

- Hilpold, Peter (2005), Der Schutz der Minderheit in der Minderheit im Völkerrecht, in: Hilpold, Peter/Perathoner, Christoph (Hg.), Die Ladiner. Eine Minderheit in der Minderheit, Wien/Bozen/Zürich: Athesia/Schulthess/Neuer Wiss. Verlag, 9–30
- Hilpold, Peter/Perathoner, Christoph (2006), Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht (The „kin-state“). Eine völkerrechtliche und europarechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Schutzfunktion Österreichs gegenüber der deutsch- und ladinischsprachigen Volksgruppe in Südtirol sowie der Diskussion um das ungarische Statusgesetz, Berlin/Bern/Bozen/Wien: Berliner Wiss.-Verl./Stämpfli/Athesia/Neuer Wiss. Verlag
- Konvent der 33 (2017), Vorschläge zur Überarbeitung des Autonomiestatuts (file:///Users/jens/Downloads/vorschlaege_zur_ueberarbeitung_des_autonomiestatuts_k33%20(1).pdf) (30.4.2022).
- Maines, Eleonora (2005), Die Quasi-Rechtspersönlichkeit der Sprachgruppen, in: Marko, Joseph et al. (Hg.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, Baden-Baden: Nomos Verlag, 297–305
- Marcantoni, Mauro (2006) (Hg.), Piccolo Atlante Ladino. Geografia, lingua, storia, cultura, arte, sociale, economia dei ladini dolomitici, Trento: Edizioni IASA
- Moroder, Tobia (2016) (Hg.), Die Dolomitenladiner. Mensch, Landschaft, Kultur, Wien/Bozen: Folio Verlag
- Obwexer, Walter (2018), 25 Jahre Streitbeilegungserklärung: Auswirkungen auf die internationale Absicherung der Autonomie Südtirols, in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen (EJM) 3–4, 330–346
- Pan, Christoph (1971), Südtirol als volkliches Problem. Grundriß einer Südtiroler Ethno-Soziologie Wien/Stuttgart: Braumueller
- Penasa, Simone (2009), La promozione delle minoranze linguistiche via meccanismi di partecipazione. La legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 6 del 2008 quale laboratorio del sistema multilevel di tutela delle minoranze linguistiche?, in: Le Regioni, 5, 1017–1056
- Penasa, Simone (2012), Verso un approccio olistico al diritto delle minoranze linguistiche: il caso del Trentino, in: Ceccherini, Eleonora/Cosulich, Matteo (Hg.), Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata, Padova: Cedam, 153–178
- Perathoner, Christoph (2005), Der Schutz der ladinischen Minderheit in Südtirol, in: Hilpold, Peter/Perathoner, Christoph (Hg.), Die Ladiner. Eine Minderheit in der Minderheit, Wien/Bozen/Zürich: Athesia/Schulthess/Neuer Wiss. Verlag, 31–84
- Perathoner, Christoph (1998), Die Dolomitenladiner 1848–1918, Wien/Bozen: Folio Verlag
- Riz, Roland (2005), Der verfassungsrechtliche Schutz der Ladiner in der Republik Italien, in: Hilpold, Peter/Perathoner, Christoph (Hg.), Die Ladiner. Eine Minderheit in der Minderheit, Wien/Bozen/Zürich: Athesia/Schulthess/Neuer Wiss. Verlag, 85–106
- SPELL, Gramatica di Ladin Standard, Bulsan: Union Generela di Ladins dles Dolomites
- SVP Ladina, Internetseite der Südtiroler Volkspartei, 2022 (<https://www.svp.eu/de/svp-ladina/ladina-969.html>) (30.4.2022)
- Toniatti, Roberto (2011), La definizione progressiva di un modello di „garanzia asimmetrica“ delle minoranze linguistiche del Trentino, in: Marcantoni, Mauro/Postal, Gianfranco/Toniatti, Roberto (Hg.), Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa, vol. I, Milano: FrancoAngeli, 313–365

- Toniatti, Roberto (1999), Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige, in: *Le Regioni* 2, 291–308
- Toniatti, Roberto (1995), La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza „assicurata“ e „garantita“, in: *Le Regioni* 6, 1260–1290
- Union Generela di Ladins dla Dolomites (UGLD), Geschichte (<http://www.uniongenerela.it/de/geschichte>) (30.4.2022)
- Verra, Roland (2011), Das Ladinische im Bildungssystem der Provinz Bozen: Überlegungen zur Geschichte und zur derzeitigen Situation, in: Rifesser, Theodor/Videsott, Paul (Hg.), *Das Ladinische im Bildungssystem. Anlässlich des 10-jährigen Bestehens der Ladinischen Abteilung der Freien Universität Bozen (Scripta Ladina Brixinensia 1)*, Bolzano/Bozen: University Press, 55–64
- Videsott, Paul (2017), Minderheit oder Minderheiten? Zu einem nicht unwichtigen Detail der Streitbeilegungserklärung von 1992, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen (EJM)* 3–4, 337–344
- Videsott, Paul (2010), „Ladinische Einheit“ zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Sprachnormierung und des Sprachausbaus im Dolomitenladinischen, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen (EJM)* 2, 177–190
- Woelk, Jens/Guella, Flavio/Penasa, Simone (2014) (Hg.), *Minoranze linguistiche e Pubblica Amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*, Università di Trento, vol. n. 116, Padova: Cedam
- Zeller, Karl (2018), Auf dem Weg zur Gleichberechtigung der Dolomitenladiner in der Region Trentino-Südtirol. Vom Pariser Vertrag bis zum Verfassungsgesetz Nr. 1/2017, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen (EJM)* 3–4, 479–503



Roberta Medda-Windischer

Autonomia, minoranze e migrazione

Dall'integrazione alla società integrata:
un percorso ancora incompiuto

Autonomy, minorities and migration

From integration to integrated society: a path still unfinished

Abstract The aim of this chapter is to analyse the policies adopted in South Tyrol on international migration and integration processes. In this domain, a peculiar feature of South Tyrol has always been that, as in other areas, political, economic and institutional actors have always found themselves between two worlds – the South and the North, or, more specifically Italy and Austria – and being strongly influenced and, in some cases, even conditioned by them. The first part of the chapter provides a brief overview of the evolution of migration and the integration processes in the South Tyrolean context, coupled with an analysis of the factors that have influenced them. In the second part, the main measures and policies adopted in South Tyrol on migration and integration are analysed in order to assess their scope and effectiveness. The concluding section considers the possibility that South Tyrol is developing an approach on integration that combines the best policies adopted in Italy and Austria and that, at the same time, incorporates specific and innovative policies that better relate to the peculiarities and strengths of the territory.

1. Introduzione

Nelle realtà territoriali come l'Alto Adige, la Catalogna, i Paesi Baschi, il Québec, l'approccio verso la migrazione internazionale, cioè proveniente da paesi limitrofi e da altri continenti, s'intreccia a molteplici fattori che ne condizionano l'orientamento, e fra questi vi sono il fattore demografico, il contesto storico, la situazione dell'economia locale e del mercato del lavoro, i tratti linguistici, culturali e religiosi e la rilevanza che ad essi viene attribuita nella definizione delle identità individuali e collettive, i partiti politici locali e il sistema elettorale, ed infine, le competenze attribuite alle istituzioni locali sulla gestione dei flussi migratori internazionali e dei processi di inclusione (Hepburn 2011; Medda-Windischer/Carlà 2013; 2015; Medda-Windischer/Popelier 2016; Jeram/van der Zwet/Wisthaler 2015). Oltre a fattori prettamente locali, giocano un ruolo cruciale anche variabili nazionali ed internazionali, come ad esempio, le politiche migratorie adottate a livello nazionale ed europeo (Hepburn 2014; Zapata-Barrero 2009), e i rapporti che le comunità locali – storico-tradizionali e di recente insediamento – hanno fra loro e con lo stato centrale, rapporti che, a loro volta, impattano sulla percezione che queste comunità hanno di sé (Jeram 2013; Medda-Windischer 2010; Carlà 2015; Wisthaler 2016).

L'analisi delle variabili locali, nazionali ed internazionali ha portato molti analisti a ritenere che l'approccio che le comunità storico-tradizionali manifestano nei riguardi della migrazione internazionale più recente segue dinamiche analoghe a quelle che emergono quando si analizzano entità statali: come per gli stati, ci sono comunità locali che hanno un approccio aperto ed inclusivo, mentre altre manifestano un approccio più chiuso e meno accogliente, e questi approcci possono avvicinarsi nel tempo e persino coesistere, in modo anche del tutto incoerente, nel medesimo ambito territoriale (Kymlicka 2001, 293; Medda-Windischer/Kössler 2017). Come ogni altro raggruppamento sociale, anche le comunità storico-tradizionali non sono entità monolitiche, ma realtà specifiche che manifestano approcci e orientamenti diversi, inclusi quelli verso la migrazione internazionale, che mutano a livello territoriale e nel tempo seguendo dinamiche e contingenze locali, nazionali e internazionali.

In Alto Adige, né il primo, né il secondo statuto di autonomia si sono occupati in modo specifico della migrazione internazionale perché la principale preoccupazione di queste leggi era il rapporto fra i gruppi linguistici tedesco, italiano e ladino. Pertanto, il rischio della cosiddetta "ingegneria demografica", cioè l'uso del fattore demografico per modificare gli assetti di potere e d'influenza, era rappresentato principalmente dalla mobilità interna, cioè dalla migrazione dal resto d'Italia. La migrazione internazionale ha effettivamente cominciato a manifestarsi in modo

significativo nel territorio altoatesino solo a partire dagli anni '90, con arrivi che di anno in anno sono aumentati progressivamente.

Tratto peculiare dell'Alto Adige nella gestione dei flussi migratori internazionali, delle sue dinamiche e delle politiche sull'integrazione è che, analogamente ad altri ambiti,¹ le sue istituzioni, la politica, i corpi intermedi e la società civile, si sono sempre trovate a svolgere un ruolo di cerniera fra due mondi – il sud e il nord – e ad esserne fortemente influenzate e, in alcuni casi, anche condizionate.

Da un lato, infatti, l'Alto Adige si rapporta all'Italia che, in materia di politiche sull'integrazione, è sempre stata caratterizzata dalla pressoché mancanza di una forte e coerente ideologia a livello centrale, diversamente da altri stati europei, come ad esempio la Francia e le sue politiche sulla laicità e l'assimilazione, la Gran Bretagna con il comunitarismo e multiculturalismo, o la Germania con le sue politiche sui *Gastarbeiter*. A differenza di questi paesi, l'Italia si è sempre caratterizzata per il susseguirsi di un coacervo di leggi, circolari, ordinanze e regolamenti che hanno reso il sistema estremamente complesso e farraginoso, e a tratti persino contraddittorio e incoerente, in particolare in relazione alle quote annuali per gli ingressi, la concessione e il rinnovo dei permessi di soggiorno, l'impiego degli sponsor. Un sistema, quello italiano, accompagnato da continue sanatorie che sono state, forse, l'unica costante dei diversi governi che si sono succeduti nel tempo, sia di destra sia di sinistra; sanatorie che, se da un lato hanno fornito all'esecutivo, al mondo dell'imprenditoria e alla società civile, delle soluzioni pragmatiche a tante situazioni di irregolarità, dall'altra hanno creato la percezione di un sistema di ingressi basato su un'imprescindibile fase iniziale di irregolarità che poi, col tempo, viene sistematicamente sanata.

Parallelamente, enti locali, soprattutto di comuni di piccole e medie dimensioni, imprenditori e sindacati, che negli ultimi tempi hanno visto nelle loro fila la presenza sempre più attiva degli stessi cittadini stranieri, hanno giocato un ruolo cruciale nel gestire e governare i processi di mobilità delle persone – lavoratori e non – con le loro famiglie e il loro carico di diversità, divenendo di fatto il vero motore di integrazione in Italia. E come vedremo nelle pagine seguenti, se di un modello italiano di integrazione si vuol parlare, possiamo far riferimento ad un modello “dal basso” e delle realtà territoriali di medie e piccole dimensioni che, grazie a politiche di integrazione mirate rispetto alle esigenze specifiche del territorio, sono in grado di sostenere con maggiore efficacia i processi di inclusione rispetto ai grandi agglomerati metropolitani con strutture amministrative complesse e farraginose, una vita frenetica e competitiva e in cui i rapporti sociali sono anonimi e le relazioni umane meno immediate (CNEL 2013a, 50; CNEL 2013b, 13-14; Caponio 2004).

Dal lato opposto del confine, in Austria – principale paese di riferimento per le politiche di integrazione in Alto Adige soprattutto in tempi più recenti – leggi e linee guida degli ultimi anni sono state fortemente ideologizzate sul filone, già presente in molti paesi del nord Europa, di un'integrazione ai limiti dell'assimilazione, basate su valori considerati come categorie fisse ed immutabili e con evidenti fini utilitaristici di politica interna, volte più a rassicurare un elettorato preoccupato per i continui arrivi di migranti e profughi e la possibile erosione del welfare nazionale, che a costruire una società integrata e coesa (Permoser 2012; Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres 2016).

In questo scenario, l'Alto Adige, nel suo ruolo di “terra di mezzo” fra nord e sud d'Europa, si è sempre trovato a svolgere, come detto, un ruolo di cerniera fra le politiche e le pratiche sulla gestione dei flussi migratori e i processi di integrazione adottate dall'Italia e dall'Austria.

Obiettivo del presente capitolo è l'analisi delle politiche e delle misure adottate in Alto Adige in materia di immigrazione internazionale e dei processi di integrazione. Nella prima parte verrà tracciata una breve panoramica dell'evoluzione del fenomeno migratorio proveniente da paesi stranieri e dei processi d'inserimento nel contesto altoatesino e dei diversi fattori che li hanno condizionati, andando poi ad analizzare i principali indicatori di radicamento al territorio anche in modo comparato rispetto alla popolazione locale. Nella seconda parte verranno analizzate le principali misure e politiche che hanno contraddistinto l'Alto Adige in materia di flussi migratori internazionali allo scopo di valutare portata ed efficacia delle sue politiche sull'integrazione. Il capitolo si conclude con alcune considerazioni circa la possibilità che l'Alto Adige sviluppi una “terza via” in materia di inclusione che sia alternativa sia all'Italia sia all'Austria attraverso specifiche e innovative politiche che meglio si rapportano alle peculiarità e ai punti di forza del territorio.

2. Dati e indicatori in materia d'integrazione in Alto Adige: tappe di un processo in continua trasformazione

Come detto in precedenza, la presenza di cittadini stranieri residenti in Alto Adige è iniziata a crescere in modo graduale all'inizio degli anni '90, aumentando in maniera costante nel corso degli anni. La storia dell'immigrazione straniera in territorio altoatesino può essere suddivisa in quattro fasi. La prima fase, che va dagli inizi fino alla metà degli anni '90, è stata caratterizzata da un limitato flusso migratorio proveniente soprattutto da Austria e Germania. Le trasformazioni geopolitiche che

hanno fatto seguito alla caduta del muro di Berlino e alla guerra nella ex Jugoslavia hanno fortemente influenzato i flussi migratori diretti verso l'Alto Adige, dando inizio alla seconda fase del processo di immigrazione (1994-2006). La terza fase (2007-2014) è stata caratterizzata da un aumento significativo di arrivi dovuti principalmente all'adesione di nuovi stati membri nell'Unione europea e alle regole sulla libera circolazione. La quarta, e ultima, fase (dal 2015 ai giorni nostri), ha coinciso con l'aumento di profughi, richiedenti asilo e rifugiati provenienti per lo più da paesi dell'Africa centrale, Siria, Iraq, Afghanistan, Somalia, Pakistan e Bangladesh (Provincia autonoma di Bolzano/Eurac Research 2018).²

Analogamente ad altre regioni del nord d'Italia con economie comparabili, la popolazione straniera in provincia di Bolzano è sempre stata superiore alla media nazionale, attestandosi, secondo i dati più recenti, al 9,5 per cento rispetto alla popolazione totale residente (equivalente a 50.792 persone), mentre la media nazionale, nello stesso periodo, era pari all'8,5 per cento (IDOS 2021, 375-377).

Fig. 1: Popolazione straniera residente in Provincia di Bolzano (2021)

Paese d'origine	Valore assoluto	% tot. cittadini stranieri
Albania	5,998	11,8
Germania	4,457	8,8
Pakistan	3,696	7,3
Marocco	3,525	6,9
Romania	3,443	6,8
Kosovo	2,558	5,0
Slovacchia	2,027	4,0
Nord Macedonia	1,911	3,8
Ucraina	1,812	3,6
Austria	1,646	3,2
India	1,402	2,8
Cina	1,199	2,4
Altri Paesi	17,118	33,7

Fonte: IDOS 2021, 379

In merito alla composizione delle nazionalità dei cittadini stranieri residenti (Fig. 1) le nazionalità albanesi e marocchine si situano, in Alto Adige così come nel resto d'Italia, tra le prime tre nazionalità non-UE, mentre la comunità rumena, diversamente dal resto d'Italia dove rappresenta di gran lunga e in modo costante la prima

comunità, in Alto Adige non è invece fra le più numerose.³ Ulteriore specificità della provincia di Bolzano è data dal fatto che per affinità geografica, culturale e linguistica, la popolazione proveniente dalla Germania si attesta al secondo posto per numero di residenti, costituendo l'8,8 per cento della popolazione straniera (IDOS 2021, 379). Infine, per quanto riguarda la componente di genere, analogamente al resto d'Italia, anche in provincia di Bolzano, l'incidenza femminile è maggioritaria (52,4 per cento), sebbene ci siano significative differenze in base alle diverse provenienze (IDOS 2021, 375).

Il livello di radicamento della popolazione straniera al territorio di residenza può essere analizzato in base a diversi fattori, fra i quali, il numero di alunni stranieri che, in Alto Adige è pari al 12,3 per cento degli studenti iscritti nelle scuole altoatesine, di cui, più della metà (61 per cento), sono nati in Italia (IDOS 2021, 375-376, 487), nonché la quota di permessi di soggiorno di lungo periodo che, com'è noto, garantiscono un trattamento per molti aspetti equivalente a quello dei cittadini italiani, e che in Alto Adige è superiore al 50 per cento di tutti i titolari di un permesso di soggiorno (IDOS 2021, 375, 482). Ovviamente, questi dati devono essere analizzati alla luce delle condizioni economiche locali che in Alto Adige, nonostante la crisi economica dovuta all'emergenza Covid, si caratterizza per una spiccata dinamicità e, conseguentemente, una forte attrattività occupazionale.

Al di là dei dati di natura demografica, un dato interessante per comprendere le dinamiche dei processi di integrazione è quello relativo alla distribuzione sul territorio della popolazione straniera che, in provincia di Bolzano, è prevalentemente concentrata nelle aree urbane, soprattutto nel capoluogo, dove, com'è noto, è anche più alta la presenza della popolazione di lingua italiana (IDOS 2017, 365). E infatti non stupisce che in base agli studi più recenti si ritiene che la maggior parte dei cittadini stranieri che risiede nella provincia di Bolzano comunichi e comprenda piuttosto bene la lingua italiana, mentre si registrano percentuali molto più basse fra chi possiede una buona padronanza della lingua tedesca (Pokriefke 2017, 308; Medda-Windischer/Flarer/Girardi/Grandi 2011, 76-77). Infine, un'ultima notazione sull'appartenenza religiosa: in base alle stime più recenti, la popolazione straniera residente in provincia risulta professare, per il 46,6 per cento, la religione cristiana, e per il 40,4 per cento la religione islamica (IDOS 2016, 370).

Dati demografici e indicatori di radicamento al territorio costituiscono il quadro di riferimento di svariati studi in tema di integrazione dei cittadini e delle cittadine stranieri/e in Alto Adige.⁴ Fra questi, merita una menzione particolare il lavoro condotto a livello nazionale dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

(CNEL) sull'inserimento dei cittadini/e stranieri/e in diverse province italiane, inclusa la provincia autonoma di Bolzano (CNEL 2013a; CNEL 2013b).⁵

Sulla base di un complesso sistema di indicatori suddivisi in tre gruppi tematici – attrattività territoriale, inserimento sociale e occupazionale – che tengono conto di una molteplicità di fattori, fra i quali, la disponibilità di alloggi adeguati, l'occupazione, i ricongiungimenti familiari, la conoscenza linguistica,⁶ secondo gli ultimi rapporti del CNEL, la provincia di Bolzano è sempre risultata ai primi posti delle sue graduatorie, in particolare per quanto riguarda l'inserimento sociale, cioè il livello di accesso della popolazione straniera a beni e servizi di welfare e il grado di radicamento nel tessuto sociale (CNEL 2013a; Medda-Windischer 2017b).

Secondo gli analisti del CNEL, l'autonomia amministrativa e le ridotte dimensioni geo-demografiche favorirebbero l'inserimento sociale dei cittadini stranieri, anche grazie a politiche di integrazione che “potendo essere più mirate alle esigenze specifiche del territorio, sono in grado di sostenere con maggiore puntualità ed efficacia i processi di inserimento” (CNEL 2013b, 6).

Analizzando più in dettaglio i singoli indicatori relativi all'inserimento sociale, è interessante notare che l'Alto Adige ottiene punteggi molto alti rispetto alla media nazionale su due specifici indicatori, e cioè il tasso di soggiorno stabile misurato in base alla quota di cittadini non-UE che posseggono un titolo di soggiorno di durata illimitata e che, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, è un dato costante e ancora attuale, nonché la quota di alunni stranieri delle scuole superiori che scelgono un percorso di istruzione liceale piuttosto che istituti tecnici, artistici o professionali (CNEL 2013a, 51-53).

Negli studi del CNEL vengono assegnati all'Alto Adige anche dei punteggi piuttosto bassi per quanto riguarda, ad esempio, l'accessibilità al mercato immobiliare – misurato in base al costo di affitto medio annuo pro capite al metro quadro – e la competenza linguistica valutata in base alla percentuale dei test di lingua italiana superati sul totale di quelli eseguiti per il conseguimento del permesso di soggiorno per lungo-soggiornanti (CNEL 2013a, 51-53).⁷

Tuttavia, il dato più interessante che emerge dagli studi del CNEL non è tanto quello relativo all'integrazione sociale misurata in termini assoluti, cioè riferita esclusivamente alla popolazione straniera, che, come detto, nel caso dell'Alto Adige registra dati alquanto positivi, ma piuttosto quello che riguarda l'integrazione in termini relativi, cioè in rapporto alla cittadinanza locale (*indicatori comparativi*). In questo caso, l'integrazione viene misurata alla luce della differenza di condizioni esistenti fra cittadini stranieri e popolazione locale con cittadinanza italiana a prescindere dal gruppo linguistico di riferimento; in questo modo si è in grado di

valutare in che misura la situazione della popolazione straniera si discosta dalle condizioni di vita medie della popolazione locale, cioè se le condizioni di inserimento nel tessuto sociale tra italiani, appartenenti ai tre gruppi linguistici, e stranieri sono più paritarie o più diseguali (CNEL 2013a, 2).

E questi dati, per quanto riguarda l'Alto Adige, sono molto preoccupanti, in particolare, per quanto riguarda tre indicatori comparativi relativi all'occupazione,⁸ in cui l'Alto Adige si posiziona nettamente in fondo alle graduatorie insieme a province del sud d'Italia, come Reggio Calabria, Cosenza, Enna e Foggia nelle quali la situazione economica e occupazionale è decisamente più debole e problematica rispetto a quella dell'Alto Adige (CNEL 2013a, 118-130).

Questo è l'approccio che in altri scritti ho definito difensivo-NIMBY (*Not In My Backyard*, "non nel mio cortile") in base al quale i lavoratori stranieri sono ritenuti necessari per sostenere l'economia, ma ai quali non vengono assicurate le medesime condizioni occupazionali della popolazione locale, nonostante le condizioni dell'economia e del benessere generale lo consentirebbero (Medda-Windischer 2011; 2015).

3. Analisi delle politiche altoatesine in materia di integrazione: evoluzione o involuzione?

Nonostante le molteplici e ampie competenze legislative di cui gode la Provincia di Bolzano in diversi settori che, direttamente o indirettamente, hanno un impatto sull'immigrazione e i processi di inclusione, per molto tempo non se ne è avvalsa, tanto che l'Alto Adige è stata fra le ultime province e regioni italiane a dotarsi di una legge organica in materia di integrazione dei cittadini/e stranieri/e,⁹ e di un quadro provinciale correlato, cioè un Patto per l'Integrazione, adottato solo nel 2016 (Servizio di coordinamento per l'integrazione 2016).

La riluttanza da parte della Giunta e del Consiglio provinciale ad approvare una legge organica in materia d'integrazione in Alto Adige sarebbe riconducibile non solo alla presenza nel Consiglio provinciale di partiti fortemente critici verso l'immigrazione, come i Freiheitlichen e la Lega (Carlà 2015; Alber/Wisthaler 2020), ma anche al timore di aprire il vaso di Pandora delle questioni irrisolte che sono ancora alla base del rapporto tra i principali gruppi linguistici di lingua tedesca e italiana (Medda-Windischer 2015, 105).

Nella legge provinciale sull'integrazione, adottata nel 2011, quest'ultima viene definita quale "processo di scambio e dialogo reciproco", in linea con la legislazione nazionale ed europea (European Commission 2005),¹⁰ e, fra i suoi obiettivi, vengono

menzionati il “reciproco riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche”, “la conoscenza reciproca tra le diverse culture e identità”, “la promozione della partecipazione alla vita sociale locale”, e “l’individuazione ed eliminazione delle disuguaglianze e delle discriminazioni”.¹¹

Al di là delle finalità e degli obiettivi – più o meno ambiziosi – fra i grandi meriti della legge provinciale sull’integrazione vi è senz’altro quello di aver posto le basi giuridiche per l’istituzione di tre organi con compiti operativi e di coordinamento: il Servizio di coordinamento per l’integrazione, la Consulta provinciale per l’integrazione e il Centro di tutela contro le discriminazioni.¹²

Per quanto riguarda il Servizio di coordinamento per l’integrazione, quest’ultimo operava già prima dell’adozione della legge sull’integrazione, all’interno del sistema amministrativo altoatesino con una denominazione analoga – Ufficio Coordinamento Integrazione – e anche dopo l’adozione della legge che ne ha finalmente posto le basi giuridiche, ha cambiato diverse volte il proprio dipartimento di riferimento, passando nel corso degli anni dal dipartimento responsabile per la cultura in lingua italiana, a quello del lavoro, ed infine, all’attuale dipartimento sul diritto allo studio, cultura tedesca e, appunto, integrazione. In tutto ciò non ci sarebbe nulla da obiettare se non fosse che in questi continui spostamenti – un vero e proprio “nomadismo” istituzionale – si sono perse risorse, competenze e conoscenze che si sono dovute riacquisire volta per volta con conseguente rallentamento, se non addirittura perdita, di capacità strategica e d’impulso in una complessa e articolata materia come quella sull’integrazione. D’altra parte è anche vero che in questi passaggi sono state acquisite nuove idee, entusiasmo, e nuove prospettive. In generale, tuttavia, questo continuo “nomadismo istituzionale” ha sempre dato l’impressione che nella gestione di questa materia ci fosse poca linearità e coerenza e forse anche poco interesse a livello politico.

In merito alla Consulta provinciale per l’integrazione, istituita ex novo con la legge provinciale sull’integrazione, nonché le varie consulte comunali create in alcune città altoatesine (Bolzano e Merano), questi sono organi con meri poteri consultivi che, secondo molti analisti e attivisti, sono entità di modesta rilevanza ed efficacia ma che, nondimeno, svolgono l’utile funzione di essere luoghi di incontro fra autorità pubbliche, rappresentanti delle comunità immigrate, associazioni del terzo settore e organizzazioni sindacali (Kössler 2017; Kössler/Wisthaler 2020, 84-93). Fra le consulte, quella provinciale è forse la più efficace per via della maggiore rilevanza generalmente attribuita in Alto Adige al livello provinciale rispetto a quello comunale nella gestione della cosa pubblica.

Il terzo organo previsto dalla legge provinciale sull'integrazione, cioè il Centro di tutela contro le discriminazioni finalizzato alla prevenzione, monitoraggio e assistenza in caso di atti discriminatori a sfondo razzista, omobistransfobico, per motivi legati all'appartenenza religiosa, disabilità, orientamento sessuale, età, e status sociale avvenuti nella provincia di Bolzano, esso ha avviato le sue attività dopo ben dieci anni dall'adozione della legge che l'aveva espressamente previsto: la responsabile del centro, Priska Garbin, affiancata da una consulta di rappresentanti di associazioni e organizzazioni locali, è stata finalmente nominata agli inizi del 2022.¹³

Altra tappa fondamentale nell'evoluzione delle politiche altoatesine in materia d'integrazione è stata la creazione, dietro forte impulso dell'allora direttore dell'Ufficio Coordinamento Integrazione (ora, Servizio di coordinamento per l'integrazione), Salvatore Saltarelli, della figura professionale del/della mediatore/trice interculturale con l'istituzione di elenchi e la definizione degli standard di riconoscimento delle competenze professionali richieste, e la successiva diffusione di cooperative e associazioni sorte a livello locale per fornire servizi di intermediazione linguistica e culturale alla pubblica amministrazione, in particolare scuole, ospedali e servizi sociali.¹⁴ Il ruolo dei/delle mediatori/trici interculturali, volto a facilitare l'accesso ai servizi da parte dei/delle cittadini/e stranieri/e, non è stato forse ancora sufficientemente valorizzato, ma è certo che attraverso il lavoro quotidiano incentrato sui singoli casi, sono stati fra i principali artefici dell'evolversi in senso positivo del rapporto fra cittadini/e stranieri/e e istituzioni pubbliche locali.

L'evoluzione delle politiche altoatesine sull'integrazione ha subito diverse battute d'arresto ad opera di corti nazionali ed europee che hanno posto dei limiti all'approccio difensivo-NIMBY, menzionato precedentemente, che le autorità altoatesine hanno adottato nei riguardi dei/delle cittadini/e stranieri/e. In particolare, l'approccio difensivo-NIMBY è stato censurato dalla Corte costituzionale e dalla Corte di giustizia europea in alcuni casi relativi alle condizioni e requisiti necessari per ottenere determinate prestazioni sociali di natura economica, come nel caso del cosiddetto "sussidio casa".¹⁵

In particolare, la Corte costituzionale ha esposto con grande chiarezza le motivazioni alla base dell'illegittimità costituzionale di queste misure considerate arbitrarie e contrarie ai principi di ragionevolezza e di uguaglianza.¹⁶ In un passaggio, la Corte precisa che:

“mentre la residenza [...] costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale [...] un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio [...], non altrettanto può dirsi quanto alla residenza [...] protratta per un

*predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione”.*¹⁷

Analogamente, la Corte di giustizia europea, nell'ormai noto caso Kamberaj, ha sancito che non si possono introdurre criteri eccessivamente restrittivi, come lunghi periodi di residenza, unicamente nei riguardi di cittadini stranieri non-UE per accedere a prestazioni considerate *essenziali* in materia di assistenza e protezione sociale poiché ciò si pone in contrasto con il principio di equità.¹⁸

Conseguentemente, e giungiamo così all'ulteriore tassello delle politiche altoatesine in materia d'integrazione, quando la giunta provinciale ha deciso, nel 2019, di introdurre per i cittadini non-UE dei nuovi requisiti per ottenere alcuni contributi di sostegno alla famiglia, come la frequenza a corsi sulla società e cultura altoatesina, ha dovuto limitare tali requisiti alle sole prestazioni *non essenziali* che però in Alto Adige, a differenza di quelle essenziali, sono accessibili ai cittadini non-UE solo dopo cinque anni di residenza.¹⁹ L'esito, quantomeno discutibile, di questa decisione è che, dal 2023 – anno in cui entrerà in vigore la nuova normativa – cittadini/e stranieri/e residenti in Alto Adige da più di cinque anni si troveranno a dover frequentare dei corsi di base sulla società e cultura locale che sarebbero forse utili nei primi anni di residenza in Alto Adige, ma che lo sono molto meno dopo ben cinque anni di residenza ininterrotta.

È importante sottolineare che questo approccio era stato già anticipato da alcune linee guida adottate nel 2016 dalle autorità altoatesine con il Patto per l'integrazione basato sul principio “richiedere e promuovere” (“*Fordern und Fördern*”) che comporta che i cittadini/e stranieri/e, anche se pagano le tasse, rispettano la legge e contribuiscono all'economia altoatesina e al sistema pensionistico, devono comunque compiere degli ulteriori atti d'impegno concreto per poter accedere a prestazioni necessarie al processo di integrazione (Servizio di coordinamento per l'integrazione 2016).²⁰ Questo approccio potrebbe, tuttavia, avere un effetto controproducente nei processi di integrazione poiché rischia di creare una cesura rispetto agli altri cittadini, non solo con cittadinanza italiana o europea, ma anche altri cittadini non-UE, come gli svizzeri o i norvegesi che sono espressamente esclusi ad es. dalla delibera

sulle prestazioni non essenziali discusse precedentemente (Provincia autonoma di Bolzano 2022). In questo ambito sarebbero invece auspicabili attività e strategie messe in campo attraverso le molteplici associazioni presenti sul territorio oppure attraverso le scuole, che siano più persuasive ed evitino qualsiasi condizionamento o coercizione che potrebbero minare la coesione sociale e il senso di appartenenza al territorio e alla società altoatesina (Medda-Windischer/Carlà 2021).

Infine, nell'analisi dei passaggi più significativi dell'evoluzione delle politiche altoatesine in materia di integrazione non possiamo non soffermarci sulla cosiddetta "crisi dei rifugiati" (2015-2019) che ha interessato gran parte del continente europeo, e che ha fatto registrare anche in Alto Adige un aumento significativo di arrivi di profughi e richiedenti asilo, molti dei quali in transito verso il nord d'Europa. Oltre alla grande mobilitazione degli enti locali che hanno ospitato i centri di accoglienza e predisposto assistenza di vario genere, il fatto forse più significativo di questo periodo è stata la risposta di grande solidarietà espressa dalla società civile, associazionismo e volontariato, fra i quali Binario 1 e Bozen Accoglie, e che ha mostrato il volto più umano e solidale della popolazione locale. Come per i/le mediatori/trici interculturali, anche il ruolo della società civile, associazionismo e volontariato locale andrebbe maggiormente valorizzato quali indiscutibili protagonisti dei processi di integrazione dei "piccoli passi" e "dal basso" che, nel loro insieme, sono stati in grado di imprimere importanti cambiamenti nei singoli individui e nella società nel suo complesso (Provincia autonoma di Bolzano/Eurac Research 2018; Medda-Windischer/Membretti 2020).

4. Considerazioni conclusive: verso una società integrata?

Dall'adozione del secondo statuto di autonomia, seguito negli anni '90 dall'arrivo dei primi significativi flussi migratori internazionali, fino ai giorni nostri, le politiche altoatesine in materia di integrazione sono state spesso altalenanti, oscillando dal sostegno alle molteplici iniziative in materia di inclusione ad una certa riluttanza a considerare la popolazione straniera come parte integrante della società altoatesina.

Nonostante le aperture previste nella legge provinciale per l'integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri del 2011, l'approccio prevalente delle autorità provinciali rispetto ad una popolazione sempre più diversificata si è spesso caratterizzato per un profilo, definito in queste pagine, difensivo-NIMBY (*Not In My Back Yard*, "non nel mio cortile"), soprattutto nei casi in cui l'affermazione del principio di uguaglianza fra la popolazione locale con cittadinanza italiana e cittadini stranie-

ri si è rivelata particolarmente gravosa dal punto di vista economico o elettorale. Esempi in tal senso sono emersi in modo evidente nel caso dei limiti posti ai cittadini stranieri – che, val la pena rammentare, rappresentano una necessità per l'economia locale – nell'accesso a determinate prestazioni economiche, limiti che, come abbiamo visto, in diversi casi sono stati censurati e dichiarati incostituzionali e contrari alla normativa europea.

L'approccio difensivo-NIMBY verso la popolazione straniera traspare anche dal fatto che nel sistema istituzionale altoatesino, come ad esempio nel sistema che regola la dichiarazione di appartenenza o aggregazione ad un gruppo linguistico riconosciuto, le identità multiple o composite sono riconosciute con una certa riluttanza,²¹ e tale approccio emerge anche dalle iniziative volte a coinvolgere i cittadini stranieri nei processi decisionali, come nel caso delle consulte in materia di integrazione a livello provinciale e comunale. Inoltre, questo approccio è presente anche negli indicatori CNEL sull'occupazione in Alto Adige che comparano le condizioni occupazionali dei cittadini stranieri con quelle della popolazione locale con cittadinanza italiana.

Come detto, queste valutazioni critiche non devono, tuttavia, farci sottovalutare le molteplici iniziative realizzate dalle istituzioni provinciali e locali, in prima persona o indirettamente tramite finanziamenti, in particolare sulla mediazione interculturale e l'apprendimento delle lingue.²² Iniziative e progetti che insieme alle iniziative realizzate dalla società civile, dall'associazionismo e dal volontariato, hanno concorso, e concorrono, a creare condizioni favorevoli per l'avvio e lo svolgimento di processi di integrazione all'interno del contesto locale, come dimostrano ampiamente, gli stessi indicatori CNEL sull'inserimento sociale.

Come abbiamo menzionato all'inizio di questo capitolo, l'Alto Adige possiede risorse, capacità, ma soprattutto esperienze e conoscenze acquisite nel tempo nella sua funzione di ponte fra i due versanti delle Alpi – Mediterraneo e Mitteleuropa – e ciò le consentirebbe di sviluppare un proprio specifico modello di inclusione che sia in grado di coniugare il modello italiano della dimensione locale e dei “piccoli passi” con quello più ideologico, basato sui valori europei dell'Austria, ma senza quelle costrizioni e condizionamenti attualmente previsti dalla normativa altoatesina.²³ A questo modello, l'Alto Adige potrebbe poi aggiungere un importante fattore che contraddistingue il sistema di convivenza fra i gruppi linguistici presenti storicamente sul territorio altoatesino e che è alla base del suo benessere, e cioè la conciliazione e gli accomodamenti, le cosiddette azioni concertate, che coinvolgono le istituzioni e i corpi intermedi – sindacati, associazioni di categoria, imprenditori, mondo del volontariato – nonché la società nel suo complesso.²⁴

In conclusione, l'analisi delle politiche altoatesine in materia di inclusione della popolazione straniera rimanda un'immagine di luci e ombre che risulta essere ambivalente per motivi principalmente riconducibili ad una certa riluttanza da parte delle istituzioni altoatesine a considerare i cittadini stranieri come parte integrante della società altoatesina. Ma per raggiungere e consolidare la coesione sociale e il benessere collettivo in una società sempre più diversificata, e quindi creare le basi per una società integrata nella quale tutti sono chiamati a contribuire, ma, a cui, allo stesso tempo, viene anche data l'opportunità di contribuire e di godere in modo equo dei suoi benefici, è necessario che la società altoatesina possa contare sul contributo di tutte le componenti della società, valorizzandone talenti e abilità e facendole sentire parte di un destino comune. Questo è uno degli obiettivi che la politica e la società altoatesina nel suo complesso dovrebbe porre in cima all'agenda politica e del dibattito pubblico per poter affrontare con successo le sfide locali e globali di natura sociale ed economica che ci attendono negli anni a venire.

Note

- 1 In questo capitolo con i termini “inclusione” e “integrazione” s’intende esprimere il medesimo concetto. Per un approfondimento sul tema, si veda fra gli altri, Medda-Windischer/Carlà/Zeba 2018.
- 2 La cosiddetta “crisi dei rifugiati”, come spesso viene definita questa fase storica con una certa vena securitaria, ha interessato larga parte del continente europeo. È importante notare che se, prima del 2015, l’Europa contava solitamente circa 400.000 richiedenti asilo all’anno, nel 2015, questo dato ha raggiunto un picco di 1,2 milioni di richiedenti provenienti principalmente da Siria, Iraq e Afghanistan (Eurostat 2016a; 2016b). Sulla prospettiva securitaria di questa fase storica, si rimanda a Carlà 2019; 2022.
- 3 In Italia, la comunità rumena rappresenta il 22 per cento del totale dei cittadini stranieri residenti, mentre in Alto Adige la presenza di cittadini rumeni si attesta al 6,8 per cento, come quinta comunità per numero di residenti, dopo albanesi, tedeschi, pachistani e marocchini (IDOS 2021, 379, 478).
- 4 Fra gli studi più recenti, cfr. Crepaz 2021; Carlà/Flarer/Psenner/Bona 2021; Mitterhofer/Jiménez Rosano 2019; Pokriefke 2017.
- 5 Nonostante i dati impiegati dal CNEL nell’ultimo rapporto si riferiscano al biennio 2011/2012 si ritiene che la parte relativa all’inserimento sociale sia ancora rilevante e meritevole di attenzione perché legata ad un quadro legislativo e amministrativo che per cambiare necessita di processi piuttosto lenti a differenza dei dati sull’inserimento occupazionale che, soprattutto alla luce degli stravolgimenti legati all’emergenza Covid, devono essere costantemente aggiornati per essere utili alla comprensione della situazione corrente.
- 6 Più in dettaglio, *l’attrattività territoriale*, misura la capacità di una data area di attrarre e trattenere una popolazione immigrata stabile e tiene conto, fra gli altri, della percentuale di popolazione straniera residente di lungo periodo rispetto al resto della popolazione; *l’inserimento sociale* misura il livello di accesso della popolazione straniera ad alcuni beni e servizi fondamentali di welfare, come la casa e l’istruzione superiore, e il grado di radicamento nel tessuto sociale valutato in base alla conoscenza delle lingue ufficiali e al raggiungimento di determinati status giuridici, come l’acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione e i ricongiungimenti familiari; infine, *l’inserimento occupazionale* misura il grado e la qualità della partecipazione dei cittadini stranieri al mercato occupazionale locale attraverso fattori come la durata dei contratti e la tenuta dello stato di regolarità legata al lavoro (CNEL 2013a).
- 7 Nel 2011, alcuni parlamentari altoatesini avevano chiesto al Governo italiano la possibilità di introdurre per il rilascio del permesso per lungo-soggiornanti, limitatamente alla provincia di Bolzano, un test di conoscenza della lingua tedesca in sostituzione al test di lingua italiana, ma questa richiesta fu respinta. Per il rilascio del permesso di soggiorno di primo ingresso è invece possibile sostenere, in modo opzionale, un test di conoscenza della lingua tedesca (Parlamento italiano 2011a; Parlamento italiano 2011b).
- 8 In dettaglio, gli indicatori comparativi del CNEL misurano il numero di occupati, la tenuta occupazionale, cioè la percentuale di licenziamenti, dimissioni o mancati rinnovi contrattuali, e il lavoro autonomo, cioè la percentuale di titolari d’impresa (CNEL 2013a, 124-130).

- 9 Legge provinciale (l. prov.), Provincia autonoma di Bolzano 12/2011, *Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*. Si noti che in Italia le regioni e le province autonome sono competenti in materia di programmazione e coordinamento delle politiche e delle attività finalizzate all'inclusione sociale, culturale ed economica dei cittadini stranieri, così come in materia di politiche per la sanità, istruzione, alloggi, partecipazione alla vita pubblica, ed azioni contro la discriminazione. Gli ingressi dei cittadini stranieri, i criteri e il numero dei cittadini ammessi vengono regolati da un sistema di quote annuali in base al fabbisogno e alle richieste espresse a livello locale, sebbene la competenza rimanga nell'ambito decisionale esclusivo dello stato poiché le regioni a statuto ordinario e speciale e le province autonome possono esprimere solo pareri non vincolanti (Art. 21, 4-ter, decreto legislativo (d.lgs.). 286/1998, *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*). Per un approfondimento sul punto, si rimanda a Carlà/Medda-Windischer 2018; Caponio/Testore/Wisthaler 2021; Strazzari 2006; Rossi/Biondi dal Monte/Vrenna 2013.
- 10 Art. 4 bis, d.lgs. 286/1998, *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.
- 11 Art. 2 e 1, comma 2 e 3, lettere c), d) ed e), l. prov. Provincia autonoma di Bolzano 12/2011; in merito, si veda Medda-Windischer/Zeba 2018; Wisthaler 2015.
- 12 Artt. 3, 5 e 6, l. prov. Provincia autonoma di Bolzano 12/2011, come modificata dalla legge regionale 9/2014.
- 13 Art. 5, l. prov. Provincia autonoma di Bolzano 12/2011; Alto Adige 2022.
- 14 Art. 9, l. prov. Provincia autonoma di Bolzano 12/2011.
- 15 Corte Costituzionale, sentenza n. 2, 14 gennaio 2013, para. 3.2, 6.2, 7.2; Corte di Giustizia Europea, sentenza C-571/10, 24 aprile 2012, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e altri*.
- 16 Art. 3 Costituzione italiana.
- 17 Corte Costituzionale, sentenza n. 2, 14 gennaio 2013, para.3.2.
- 18 Corte di Giustizia Europea, sentenza C-571/10, 24 aprile 2012, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e altri*, para. 70-75. Per un'analisi dettagliata sul punto, si veda Medda-Windischer 2017a.
- 19 Delibera della Giunta Provinciale, Provincia autonoma di Bolzano, 1182/2019, *Integrazione: Criteri per l'accesso di cittadine e cittadini non comunitari alle prestazioni aggiuntive della Provincia*; Provincia autonoma di Bolzano 2022.
- 20 Il principio è menzionato anche nel Programma dell'SVP del 2016 con l'espressione "Integrazione attraverso l'impegno" (*Integration durch Leistung*) in cui si specifica che "La convivenza nella diversità richiede regole chiare e un rapporto equilibrato tra dare e avere" (traduzione dell'Autrice) (Südtiroler Volkspartei 2016, 18 (d)).
- 21 A questo proposito basti rammentare che le disposizioni che regolano la dichiarazione di appartenenza o aggregazione ad un gruppo linguistico riconosciuto prevedono la possibilità di selezionare "altro" ma solo a fini statistici. Per esercitare i diritti e gli interessi che la legge associa a tale dichiarazione, come ad esempio, partecipare ad un concorso pubblico o richiedere una prestazione sociale, la dichiarazione di appartenenza – o aggregazione – è obbligatoria. Si noti che nel 2015 (art. 20 ter, Decreto del

- Presidente della Repubblica 725/76 come modificato dal d.lgs. 75/2015) sono stati ammessi a rendere tale dichiarazione anche i cittadini non-UE che altrimenti non avrebbero potuto accedere ai concorsi per la pubblica amministrazione così come previsto da una direttiva europea del 2003 (Direttiva 2003/109/CE *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, 25 novembre 2003, recepita con d.lgs. 3/2007). Per un approfondimento sul punto, si veda, Pallaoro/Colletti 2013, e il capitolo di Emma Lantschner in questo volume.
- 22 Per una panoramica delle diverse iniziative realizzate in tema di inclusione nella Provincia di Bolzano ad opera di istituzioni pubbliche ed enti privati, si veda Provincia autonoma di Bolzano/Eurac Research 2018, 51-138.
- 23 In merito è importante sottolineare che fra i corsi previsti dalla Provincia di Bolzano come condizione per ottenere alcune prestazioni economiche di sostegno alla famiglia (Delibera della Giunta Provinciale, Provincia autonoma di Bolzano, 1182/2019, *Integrazione: Criteri per l'accesso di cittadine e cittadini non comunitari alle prestazioni aggiuntive della Provincia*) sono incluse anche delle attività sui valori europei (Provincia autonoma di Bolzano 2022; Medda-Windischer/Carlà/Zeqo/Pirhofer/Zeba/Maniscalco/Tartarotti/Stoichita/Patti/Stecchi 2020). Tuttavia, come è stato notato in questo capitolo, per essere più efficaci queste attività andrebbero realizzate senza costrizioni e condizionamenti.
- 24 In occasione delle iniziative avviate nel 2016 sul futuro dell'autonomia altoatesina (Convenzione sull'Autonomia), i cittadini/e coinvolti negli open forum e nei dibattiti organizzati in diversi comuni, fra i quali, Brunico, Silandro, Bressanone e Merano, hanno auspicato che in materia di immigrazione e integrazione vengano predisposte e attuate delle misure strettamente legate alla realtà locale (Provincia autonoma di Bolzano 2016). In merito alla tutela delle minoranze, conciliazione e azioni concertate, si rimanda a Medda-Windischer 2021; Medda-Windischer/Crepez 2022.

Riferimenti bibliografici

- Alber, Elisabeth/Wisthaler, Verena (2020), *Immigrations- und Integrationspolitik in Südtirol: Eine kontextualisierte Analyse rechtlicher Handlungsspielräume, politischer Diskurse und kommunaler Praktiken*, in: Bußjäger, Peter/Gsodam, Christian (a cura di), *Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz*, Institut für Föderalismus, Wien: New Academic Press, 225-258
- Alto Adige (2022), *Contro le discriminazioni in Alto Adige ora c'è il centro di tutela*, in: Alto Adige, 03.02.2022. www.altoadige.it/cronaca/contro-le-discriminazioni-in-alto-adige-ora-c-%C3%A8-il-centro-di-tutela-1.3121159 (04.02.2022)
- Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (2016), *50-Punkte Plan im Ministerrat angenommen*. www.bmeia.gv.at/ministerium/presse/aktuelles/2016/01/50-punkte-plan-im-ministerrat-angenommen/ (04.02.2022)
- Caponio, Tiziana (2004), *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in: *Le istituzioni del federalismo*, (5), 789-812

- Caponio, Tiziana/Testore, Gaia/Wisthaler, Verena (2021), Intergovernmental relations and immigrant integration. A case study of Piedmont and South Tyrol – Italy, in: Adam, Ilke/Hepburn, Eve (a cura di), *Intergovernmental Relations on Immigrant Integration in Multi-Level States*, London: Routledge
- Carlà, Andrea (2015), Tensions and Challenges between New and Old Minorities: Political Party Discourse on Migration in South Tyrol, in: Medda-Windischer, Roberta/Carlà, Andrea (a cura di), *Migration and Autonomous Territories: The Case of South Tyrol and Catalonia*, Leiden: Koninklijke Brill, 65-99
- Carlà, Andrea (2019), Fear of “Others”? Processes of Securitization in South Tyrol, in: *Research and Science today*, 2 (18), 9-25
- Carlà, Andrea (2022), Securitizing Borders: The Case of South Tyrol, in *Nationalities Papers*, 50 (1), 166-184
- Carlà, Andrea/Flarer, Heidi/Psenner, Eleonora/Bona, Marzia (2021), Volunteering in South Tyrol. General framework and results of an online survey among the youth. <https://webassets.eurac.edu/31538/1612455697-country-report-south-tyrol.pdf> (04.02.2022)
- Carlà, Andrea/Medda-Windischer, Roberta (2018), Multilevel Governance and Migration: Conflicts Among Levels of Governance in the South Tyrol Case, in: Lacroix, Thomas/Desille, Amandine (a cura di), *International Migrations and Local Governance. A Global Perspective*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 57-75
- CNEL (2013a), Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro – Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali DG dell’immigrazione e delle politiche di integrazione, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. IX Rapporto*, Roma: CNEL
- CNEL (2013b), Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro – Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali DG dell’immigrazione e delle politiche di integrazione, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. IX Rapporto – Scheda di Sintesi*, Roma: CNEL
- Crepaz, Katharina (2021), “Old” and “new” minorities – Regional synergies, differences and perspectives, <https://doi.org/10.5281/zenodo.5656645> (04.02.2022)
- European Commission (2005), Communication from the Commission, A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, 1 September 2005, COM(2005) 389 final, Annex, CBP 1. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:en:PDF> (04.02.2022)
- Eurostat (2016a), Migration and Migrant Population Statistics. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics&oldid=300222 (04.02.2022)
- Eurostat (2016b), Asylum in the EU Member States. Record number of over 1.2million first time asylum seekers registered in 2015, in: News Release, 44, 4 marzo 2016. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> (04.02.2022)
- Hepburn, Eve (2011), “Citizens of the region”: Party conceptions of regional citizenship and immigrant integration, in: *European Journal of Political Research*, 50, 504–529
- Hepburn, Eve (2014), Multilevel Party Politics of Immigration, in: Hepburn, Eve/Zapata-Barrero, Ricard (a cura di), *The Politics of Immigration in Multilevel States*, London: Palgrave MacMillan, 41–64

- IDOS (a cura di) (2016), *Dossier Statistico Immigrazione 2016*, Roma: Edizioni Centro Studi e Ricerche IDOS
- IDOS (a cura di) (2017), *Dossier Statistico Immigrazione 2017*, Roma: Edizioni Centro Studi e Ricerche IDOS
- IDOS (a cura di) (2021), *Dossier Statistico Immigrazione 2021*, Roma: Edizioni Centro Studi e Ricerche IDOS
- Jeram, Sanjay (2013), *Immigrants and the Basque nation: diversity as a new marker of identity*, in: *Ethnic and Racial Studies*, 36 (11), 1770-1788
- Jeram, Sanjay/van der Zwet, Arno/Wisthaler, Verena (2015), *Friends or Foes? Migrants and Sub-State Nationalists in Europe*, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42 (8), 1229-1241
- Kössler, Karl (2017), *Immigrants' political participation in linguistically diverse territories – The Autonomous Province of Bolzano and the Region Valle d'Aosta in an international context*, in: Baroncelli, Stefania (a cura di), *Regioni a statuto speciale e tutela della lingua. Quale apporto per l'integrazione sociale e politica?*, Torino: Giappichelli, 297-320
- Kössler, Karl/Wisthaler, Verena/Carlà, Andrea (2020), *Politiche sull'integrazione*, in: Medda-Windischer, Roberta/Membretti, Andrea (a cura di), *Rapporto sulle migrazioni. Alto Adige*, Bolzano: Eurac Research, 82-93
- Kymlicka, Will (2001), *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, New York: Oxford University Press
- Medda-Windischer, Roberta (2010), *Changing Paradigms in the Traditional Dichotomy of Old and New Minorities*, in: Henrard, Kristin (a cura di), *Double Standards Pertaining to Minority Protection*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers
- Medda-Windischer, Roberta (2011), *Gestione della diversità delle 'nuove minoranze' in Alto-Adige/Süd Tirol*, in: Medda-Windischer, Roberta/Hetfleisch, Gerhard/Meyer, Maren (a cura di), *La migrazione in Alto Adige e Tirolo*, Bolzano: EURAC Research, 19-32
- Medda-Windischer, Roberta (2015), *Migration and old minorities in South Tyrol: Beyond a 'nimby' approach?*, in: Medda-Windischer, Roberta/Carlà, Andrea (a cura di), *Migration in autonomous territories. The case of South Tyrol and Catalonia*, Leiden: Koninklijke Brill/Martinus Nijhoff Publishers, 100-133
- Medda-Windischer, Roberta (2017a), *Superdiversity and sub-national autonomous regions: perspectives from the South Tyrolean case*, in: *Policy & Politics*, 45 (4), 547-566
- Medda-Windischer, Roberta (2017b), *Nuove minoranze e accesso alla pubblica amministrazione quale strumento di inclusione e pari opportunità: la Provincia autonoma di Bolzano/Bozen e la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in prospettiva comparata*, in: Baroncelli, Stefania (a cura di), *Regioni a statuto speciale e tutela della lingua. Quale apporto per l'integrazione sociale e politica?*, Giappichelli, Torino, 235-275
- Medda-Windischer, Roberta (2021), *Religious and Linguistic Minorities and the European Court of Human Rights: Between Restrictive Measures and Concerted Solutions*, in *Europa Ethnica*, 1-2 (78), 36-47. <https://elibrary.utb.de/doi/abs/10.24989/0014-2492-2021-12-36> (16.02.2022)
- Medda-Windischer, Roberta/Carlà, Andrea (a cura di) (2013), *Politiche Migratorie e Autonomie Territoriali. Nuove Minoranze, Identità e Cittadinanza in Alto Adige e Catalogna*, Bolzano: Eurac Research

- Medda-Windischer, Roberta/Carlà, Andrea (a cura di) (2015), *Migration in Autonomous Territories: The Case of South Tyrol and Catalonia*, Leiden: Koninklijke Brill/Martinus Nijhoff Publishers
- Medda-Windischer, Roberta/Carlà, Andrea (2021), *European Civic Integration and Common Values: The Experience of a Board Game*, in *Peace Human Rights Governance*, 5 (1), 9-39
- Medda-Windischer, Roberta/Carlà, Andrea/Zeba, Mattia (2018), *La normativa e le politiche in materia di inclusione dei cittadini stranieri delle Regioni speciali e delle Province Autonome: fra riluttanza e attivismo frammentato*, in: Parolari, Sara/Palermo, Francesco (a cura di), *Le variabili della specialità: evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli: ESI, 377- 413
- Medda-Windischer, Roberta/Carlà, Andrea/Zeqo, Erjon/Pirhofer, Anna-Kira, Zeba, Mattia/Maniscalco, Giada/Tartarotti, Manuel/Stoichita, Pedro/Patti, Yoga/Stecchi, Valentina (2020), *The House of Common Values*, Bolzano: Eurac Research.
- Medda-Windischer, Roberta/Crepez Katharina (2022), *Fundamental Rights and Non-EU Minorities: From an ambiguous concept to an integrated society?*, in: Malloy, Tove H./Vizi, Balázs (a cura di), *Minority Politics in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar (forthcoming)
- Medda-Windischer, Roberta/Flarer, Heidi/Girardi, Rainer/Grandi, Francesco (2011), *Condizioni e prospettive di integrazione degli stranieri in Alto Adige*, Bolzano: Eurac Research
- Medda-Windischer, Roberta/Membretti, Andrea (a cura di) (2020), *Rapporto sulle migrazioni. Alto Adige*, Bolzano: Eurac Research
- Medda-Windischer, Roberta/Popelier, Patricia (a cura di) (2016), *Pro-independence Movements and Immigration: Discourse, Policy and Practice*, Leiden: Koninklijke Brill
- Medda-Windischer, Roberta/Kössler, Karl (2017), *Regional Citizenship: A Tool for the Inclusion of New Minorities in Subnational Entities?*, in: *European Yearbook of Minority Issues*, 13, Leiden: Koninklijke Brill, 61-78
- Mitterhofer, Johanna/Jiménez Rosano, Martha (2019), *Von der Schule in die Arbeitswelt: Jugendliche mit Migrationshintergrund in Südtirol / Dalla scuola al mondo del lavoro: percorsi di transizione di giovani con background migratorio*, Bolzano: Eurac Research
- Mourão Permoser, Julia (2012), *Civic Integration as Symbolic Politics: Insights from Austria*, in: *European Journal of Migration and Law* 14, 173–198
- Pallaoro, Alessandro/Colletti, Micaela (2013), *“Nuove” minoranze in Alto Adige/Südtirol: Impatto sugli strumenti a tutela delle “vecchie” minoranze*, in: Medda-Windischer, Roberta/Carlà, Andrea (a cura di), *Politiche Migratorie e Autonomie Territoriali. Nuove Minoranze, Identità e Cittadinanza in Alto Adige e Catalogna*, Bolzano: Eurac Research, 115-159
- Parlamento Italiano (2011a), *Resoconti dell’Assemblea*, 3-01747/2011, Seduta n. 500, *Svolgimento di interrogazioni a risposta immediata, Risposta del Ministro per i Rapporti con il Parlamento*, Elio Vito del 12 settembre 2011 all’interrogazione degli Onorevoli Zeller e Brugger al Ministro dell’Interno
- Parlamento Italiano (2011b), *Interrogazione a risposta scritta presentata al Ministro dell’Interno dall’Onorevole Oskar Peterlini*, 15 giugno 2011, S.4/05402, *Test di conoscenza della lingua italiana o tedesca per il rilascio del permesso di soggiorno CE a soggiornanti di lungo periodo in Trentino-Alto Adige*
- Pokriefke, Eike (2017), *Donne e uomini migranti*, in: Atz, Hermann/Haller, Max/Pallaver, Günther (a cura di), *Differenziazione etnica e stratificazione sociale in Alto Adige. Una ricerca empirica*, Franco Angeli, Milano, 299-315

- Provincia autonoma di Bolzano (2022), Convivere in Alto Adige – lingua e società locale. www.provincia.bz.it/famiglia-sociale-comunita/integrazione/corsi-lingua-societa-cultura-locale.asp (04.02.2022)
- Provincia autonoma di Bolzano (2016), Immaginare l'Alto Adige. Le idee della popolazione altoatesina, Convenzione sull'Autonomia. <http://convenzione.bz.it/sites/default/files/atoms/files/broschuere-it-web.pdf> (04.02.2022)
- Provincia autonoma di Bolzano/Eurac Research (2018), Rapporto su Immigrazione e Integrazione in Alto Adige (2016-2017), Bolzano: Provincia autonoma di Bolzano/EURAC
- Rossi, Emanuele/Biondi dal Monte, Francesca/Vrenna, Massimiliano (a cura di) (2013), La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze, Bologna: Il Mulino
- Servizio di coordinamento per l'integrazione (2016), Convivere in Alto Adige. Un patto per l'integrazione. Bolzano: Provincia autonoma di Bolzano. www.provincia.bz.it/famiglia-sociale-comunita/integrazione/downloads/integrationsvereinbarung_broschure_IT_web.pdf (04.02.2022)
- Strazzari, Davide (2006), Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?, in : *Le Regioni* (5), 1036-1046
- Südtiroler Volkspartei (2016), Grundsatzprogramm, 7 maggio 2016. www.svp.eu/smartedit/documents/content/sub/_published/svp-grundsatzprogramm_2016.pdf (04.02.2022)
- Wisthaler, Verena (2015), Immigration in Südtirol. Regionale Integrationspolitiken und lokale Entscheidungsprozesse, in: Alber, Elisabeth/Engl, Alice/ Pallaver, Günther (Hg.) *Politika 15. Das Südtiroler Jahrbuch für Politik*, Bozen: Edition Raetia, 75-104
- Wisthaler, Verena (2016), South Tyrol: the importance of boundaries for immigrant integration, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42 (8), 1271-1289
- Zapata-Barrero, Ricard (2009), Building a Public Philosophy on Immigration in Catalonia, in: Zapata-Barrero, Ricard (a cura di), *Immigration and Self-government of Minority Nations*, Brussels: Peter Lang, 125-161

Außenwirkung und Vorbild für die Andern?

Impatto esterno e modello per gli altri?



Marc Röggl/Josef Prackwieser

Wenn die „Kleinen“ die Weltbühne betreten

Minderheitendiplomatie in Geschichte und Gegenwart
sowie Südtirols Gestaltungsräume

When the “Little Ones” appear on World Stage

Diplomacy of Minority Regions in the past and present and South Tyrol’s
Opportunities

Abstract Diplomacy no longer seems as elitist as it did in centuries past. New forms of diplomacy increasingly complement “classic” relations between states and diplomatic actors are also becoming more diverse. In this paper, we take a closer look in particular at substate entities as diplomatic actors in the past and the present. In addition to examples in the context of minorities, we highlight, in particular, South Tyrol’s past, present and future activities in the field of international relations.

1. Eine Diplomatie der Vielfalt

Das 21. Jahrhundert scheint das Zeitalter zu sein, in dem im Feld der Diplomatie nach neuen Spielregeln gespielt wird. Statt Gesprächen in Hinterzimmern werden in unserer digitalen Welt Kommunikationskanäle wie Twitter immer wichtiger, die Bildsprache von Fotos und Memes wird gezielt genützt. Diplomatie wirkt nicht mehr so elitär wie in den Jahrhunderten davor. Neue Ausformungen von Diplomatie ergänzen zunehmend „klassische“ Beziehungen zwischen Staaten (Kampf/Manor/Segev 2015). Besonders interessant ist dabei, dass auch die diplomatischen Handelnden vielfältiger werden. Im vorliegenden Paper wollen wir diesem Perspektivenwechsel Rechnung tragen und insbesondere nicht-staatliche Einheiten als diplomatische Subjekte näher betrachten. Neben Beispielen im Minderheitenkontext beleuchten wir vor allem Südtirols vergangene und gegenwärtige Aktivitäten im Bereich der internationalen Beziehungen. Schließlich fragen wir nach den Möglichkeiten dieses Aktionsbereiches innerhalb der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol.

Diplomatie oder internationale Beziehungen sind so alt wie die Geschichte der Politik. Jahrtausende bevor von Staaten in unserem heutigen Sinne oder ihren vor-modernen Vorläufern die Rede sein konnte, pflegten Stadtstaaten und andere Formen des Gemeinwesens politische Beziehungen zu ihren nahen und fernen Nachbarn. Diplomatie meint dabei immer eine „professionelle Tätigkeit, die eigenen ökonomischen, kulturellen, politischen sowie militärischen Interessen“ gegenüber einem anderen Subjekt zu vertreten, „die dazu notwendigen Vorarbeiten zu leisten und (außen-)politische Entscheidungen zu treffen sowie Informationen über das Ausland zu sammeln und Reaktionen aus dem Ausland an den (eigenen) Staat zu vermitteln“ (Schubert/Klein 2020).

Paradiplomatie hingegen bezeichnet die diplomatische Tätigkeit von nicht- oder sub-staatlichen Akteurinnen und Akteuren. Der nicht unumstrittene Begriff kam in den späten 1980er-Jahren auf und wurde vor allem durch den kanadischen Politikwissenschaftler Panayotis Soldatos geprägt (Paquin 2004, 16). Eine neuere, thematisch recht offene Definition versteht unter dem Begriff

„die Einbindung substaatlicher Regierungen in den Bereich der internationalen Beziehungen durch die Aufnahme formeller und informeller, beständiger oder ad-hoc-Kontakte mit ausländischen öffentlichen oder privaten Einrichtungen. Ziel dieser Aktivitäten ist es, sozioökonomische, kulturelle oder politische Belange sowie jede andere außenpolitische Dimension der eigenen verfassungsmäßigen Zuständigkeiten zu fördern“ (Cornago 2010).

Die Bandbreite paradiplomatischer Aktivitäten oder substaatlicher Diplomatie kann diesem Verständnis nach recht groß sein, und reicht – um eine andere Definition des amerikanischen Politikwissenschaftlers Ivo Duchacek zu bemühen – von (1) regionaler, grenzüberschreitender bzw. (2) transregionaler „Mikrodiplomatie“ über (3) globale Paradiplomatie hin zur (4) seltener auftretenden „Protodiplomatie“ einer secessionswilligen Region (etwa Somalia oder Transnistrien), die vom eigenen Zentralstaat entsprechend kritisch beargwöhnt wird (Paquin 2004, 17; Cornago 2010, 32). Mit „substaatlichen Regierungen“ sind zuvörderst föderale Gliedstaaten, Regionen oder Provinzen innerhalb eines Staatsverbandes gemeint, entsprechend dem Verständnis, dass Diplomatie auf unterschiedlichen Ebenen agieren kann.

Lange Zeit – vor allem in den Geschichts- und Sozialwissenschaften – konzentrierte sich die Forschung der Diplomatie allerdings auf das Verhältnis von Nationalstaaten unter dem Primat der Außenpolitik (Marcowitz 2005). Diplomatie wurde vor diesem Hintergrund als Aushandlungsprozess zwischen „monadenhaft“ verstandenen Staaten gelesen: Nationale Entitäten treten einander auf dem Verhandlungstisch, in Wirtschaftsfragen, Sicherheitsfragen oder bei militärischen Auseinandersetzungen gegenüber. Nicht-staatliche Akteurinnen und Akteure, etwa Nichtregierungsorganisationen, substaatliche Verwaltungseinheiten oder Vertreter/-innen von religiösen, ethnischen oder gesellschaftlichen Minderheiten, wurden in ihrem Handeln kaum wahrgenommen. Diese Gruppierungen sprengen häufig den festgesetzten politisch-sozialen Raum der Nationalgesellschaft, wenn sie Kontakte und Verbindungen jenseits der Nationsgrenzen bzw. über diese hinweg suchen, aufbauen und pflegen, also kurzum: transnational agieren. Auf diesen Umstand haben in jüngerer Zeit verschiedene Disziplinen hingewiesen und damit einerseits das Paradigma der konventionellen, etwas verstaubten Diplomatiegeschichte abgelöst (Patel 2004), andererseits innerhalb der Politikwissenschaften neue Forschungsperspektiven etabliert (Cornago 2010).

Wenn wir das Phänomen der Paradiplomatie aus der Warte von Minderheiten betrachten, greift die Unterscheidung zwischen „staatlich“ und „nicht-staatlich“ zu kurz. Wiederum aus historischer Perspektive lassen sich noch andere Akteure in grenzüberschreitenden Beziehungen ausmachen, seien es einzelne Personen, soziale Gruppen, Angehörige von Familienverbänden oder Netzwerken (von Thiessen/Windler 2010). Beispielhaft sei hier die Jüdische Geschichte genannt: Entgegen der weit verbreiteten Lehrmeinung, aschkenasische Juden seien ihrer mittelalterlich-christlichen Umwelt bloß wehrlos ausgesetzt gewesen, wird immer stärker auf ihre Netzwerkfähigkeiten, auf ihre diplomatischen Einflussmöglichkeiten beim Kaiser- und Königshof, bei kirchlichen Würdenträgern, regionalen Herrschern bis hin zum

Papsthof in Rom hingewiesen (Yerushalmi 1995; Biale 1986), etwa, um Schutzprivilegien vor judenfeindlichen Übergriffen zu erhalten oder die Grundlage wirtschaftlicher Tätigkeiten zu etablieren und zu bewahren. Die nichtstaatliche, an kein bestimmtes Territorium gebundene „jüdische Diplomatie“ als politische Kommunikationsform gewinnt in der Neuzeit weiter an Bedeutung (Thulin 2010), man denke nur an die Bewegung des Zionismus (Brenner 2016), an jüdische Philanthropen-, Wohltätigkeits- und Hilfsvereine im 19. Jahrhundert (Fink 2004) oder an die Jüdischen Weltkongresse seit dem 20. Jahrhundert (Dekel-Chen 2017).

Von Minderheiten in unserem heutigen Sinne sprach man erstmals zu Beginn des 19. Jahrhunderts im Zuge der „Polenfrage“, als während des Wiener Kongresses von 1815 die postnapoleonische Neuordnung Europas beschlossen wurde. Neben religiösen, ethnischen und sprachlichen Minderheiten traten im Europa des 19. Jahrhunderts die „nationalen Minderheiten“ hinzu, die eng mit der Entstehung von Nationalstaaten verbunden sind. Die Vorstellung, Nationalstaaten sollen möglichst ethnisch homogen gestaltet sein, evozierte bekanntlich neue Konflikte. In fast jedem Nationalstaat gab es nämlich Minderheiten, die nicht zur staatstragenden nationalen Mehrheit gehörten. Dass diese Minderheiten das Recht auf „Selbstbestimmung“ in Anspruch nehmen dürfen – verstanden als Sezession von oder stärkerer Autonomie innerhalb eines Staatsverbandes, teils unterstützt von anderen ethnisch verwandten Nationalstaaten – wurde seit den 1860er-Jahren immer stärker unter radikalen und liberalen Nationalisten in West- und Osteuropa diskutiert (Fisch 2010). Die Aktivitäten dieser nationalen Minderheiten zur Umsetzung der Selbstbestimmung könnte man in einer weit gefassten Definition als „paradiplomatisch“ bezeichnen.

Zur Veranschaulichung mögen zwei Beispiele dienen: 1. Die Strömungen der „Polenbegeisterung“ oder des „Philhellenismus“ (*Filiki Eteria*) im Europa des 19. Jahrhunderts, als griechische und polnische Anhänger der Nationalbewegung Kontakte zu Unterstützern anderer Nationalitäten unter- bzw. erhielten. 2. Die engen Beziehungen von Minderheitenvertretern mit größeren „Schutzmächten“ gleicher Religion, Sprache oder Kultur, etwa im Rahmen des Panslawismus oder Panislamismus. In beiden Fällen setzten sich nicht-staatliche Gruppierungen für ihre außenpolitischen Interessen ein.

Trotz unterschiedlicher Definitionen und Beispiele von Paradiplomatie unterstreichen zahlreiche Autoren und Autorinnen eine Tatsache: Mit der Globalisierung vollzieht sich eine Internationalisierung von Themen, die lokale und regionale Fragen in den Mittelpunkt internationaler Beziehungen stellen und substaatlichen Entitäten mehr und mehr Gewicht geben (Crikemans 2010, 55). Regionen, Bundesländer, Departments, Kantone, Provinzen und sogar einzelne Städte suchen entspre-

chend nach Möglichkeiten, auswärtige Investitionen oder den Handel mit anderen Ländern zu fördern, Austausch über Kulturpolitik zu schaffen sowie wirtschaftliche und politische Kooperationen zu schließen.

So sind heute paradiplomatische Aktivitäten auf Regionenebene beinahe zur Normalität geworden, insbesondere für autonome Regionen bzw. Regionen mit einer traditionell hohen Eigenständigkeit. Vielen Fällen sind ihre grundsätzlich starken Aktivitäten im Bereich der internationalen Beziehungen gemeinsam. Auf welche Weise diese Paradiplomatie umgesetzt wird, unterscheidet sich allerdings erheblich, wie in den folgenden Beispielen ersichtlich wird. Seit 1970 sind etwa die autonomen Gebiete Finnlands und Dänemarks, Åland und Faröer assoziierte Mitglieder im Nordischen Rat (*Nordic Council*), 1984 folgte Grönland. Trotz ihrer geringen Bevölkerungszahl können diese drei Autonomiegebiete – neben den Vollmitgliedern Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und Island – eigene Anliegen vorbringen, z. B. zum Thema der Klimaerwärmung, zu neuen Seewege oder, im Falle Grönlands, der eigenen wirtschaftlichen Erschließung. Ein interparlamentarisches Forum bildet hier also die Grundlage für transregionale Mikrodiplomatie.

Ganz anders verhält es sich hingegen bei Katalonien. Durch seine Unabhängigkeitsbewegung versuchte sich Katalonien international stärker zu vernetzen. 2012 wurde daher DIPLOCAT gegründet (*Public Diplomacy Council of Catalonia*), eine öffentlich-private Einrichtung, die das selbst gesteckte Ziel verfolgt, „der internationalen öffentlichen Meinung die Werte und Aktiva Kataloniens nahezubringen“, dem eigenen Land „bei den wichtigen globalen Debatten eine Stimme zu geben, Vertrauen und Bindungen zu den Bürgern und Institutionen anderer Länder zu schaffen, sowie die Weiterbildung der bereits Aktiven und jungen Talente im Bereich der internationalen Beziehungen zu fördern“ (DIPLOCAT 2022). DIPLOCAT kann als Beispiel protodiplomatischer Beziehungen gesehen werden. Es wurde im Zuge der Unabhängigkeitserklärung Kataloniens 2017 und der darauffolgenden Absetzung der Regionalregierung durch Spanien zeitweise geschlossen.

Der britische Landesteil Schottland schaut, ähnlich wie Katalonien, auf eine lange Geschichte der Eigenständigkeit zurück, die mit der Wiedereinrichtung des schottischen Parlaments sowie den jüngsten Unabhängigkeitsbestrebungen immer stärker prononciert wird. Diese Tradition spiegelt sich auch in einem breiten paradiplomatischen Aktionsradius wider. So werden etwa einflussreiche Schott/-innen in der weltweiten „Diaspora“ – vor allem in den historischen Auswanderungsregionen USA und Kanada – zur Umsetzung der eigenen Interessen eingebunden (*Global Scots*). Schottische Kultur- und Wissenschaftsdiplomatie setzt auf Kooperationen mit ausländischen Forschungseinrichtungen, Universitäten, in der Kreativindustrie,

im Tourismus und in der Entwicklungsarbeit. Die schottische Handelskammer engagiert sich wiederum stark in anderen Ländern, um bilaterale wirtschaftliche Beziehungen zu stärken, vor allem mit China und den USA (Lynch 2020).

2. Südtirols paradiplomatische Aktivitäten

Südtirol ist gegenüber den oben genannten Beispielen keine Ausnahme. Die Autonome Provinz Bozen-Südtirol verfügt heute über ein hohes Maß an Autonomie und weist eine starke regionale Identität auf. Außenpolitik und auswärtige Angelegenheiten im engeren Sinne sind auch im Falle Südtirols weitgehend Italien vorbehalten. Im Zweiten Autonomiestatut gibt es mit Art. 4 eine rechtliche Schranke, laut der Südtirol sich an die internationalen Verträge und Verpflichtungen in der Ausgestaltung der Autonomie halten muss. Südtirol hatte besonders nach 1972 nur wenig autonomiepolitischen Spielraum für Bereiche, die in außenpolitische Beziehungen fallen. Außenpolitik war und ist Italien vorbehalten. Einzelne Bereiche und Regelungen mit grenzüberschreitendem Charakter wurden in der Folge meist *ad hoc* durch Durchführungsbestimmungen geregelt. Dazu zählen u.a. der Empfang ausländischer Radio- und Fernsehanstalten sowie Vereinbarungen mit österreichischen Krankenhäusern und Universitäten (Auckenthaler 2019). Auch nach der Verfassungsreform 2001 blieben die Möglichkeiten der internationalen Beziehungen sehr begrenzt.

Allerdings erhielt Südtirol seit dem Ende des Ersten Weltkrieges internationale Aufmerksamkeit und wusste diese auch zu nutzen. Den Beginn erster paradiplomatischen Aktivitäten Südtirols könnte man mit dem Zeitpunkt 1918–1920, also in der Zeit zwischen italienischer Besetzung und Annexion, ansetzen. Vertreter/-innen der lokalen gesellschaftlichen Elite unterhielten politische wie mediale Kontakte nach Paris/Saint-Germain (Friedensverhandlungen), Genf (Völkerbund), London, Wien, München und Berlin, um (relativ erfolglos) auf Südtirols Schicksal Einfluss zu nehmen bzw. (sehr viel erfolgreicher) auf die prekäre Situation dieser Minderheitenregion hinzuweisen. Als Protagonisten für diese frühe Phase sind drei Mitglieder des „Deutschen Verbandes“ – das ist der Zusammenschluss aller bürgerlichen Deutsch-Tiroler Parteien – zu nennen: Der „großdeutsch“ gesinnte Eduard Reut-Nicolussi mit seiner auch auf Englisch verlegten Anklageschrift „Tirol unterm Beil“ (Reut-Nicolussi 1930), der liberale Paul von Sternbach (Obermair 2013; Gehler 2007) und der Konservative Karl Tinzl, der in der Internationalen Parlamentarier Union (IPU) in den Jahren 1923, 1925 und 1929 u.a. in Washington (USA) und in Ottawa (Canada) aktiv geworden war (vgl. Pallaver 2022). Beredtes Zeugnis für das

Engagement Sternbachs ist die Studie „*Danger Zones of Europe*“ des englischen Historikers John S. Stephens, der als Mitglied der Minderheitenkommission des Genfer Völkerbundes die Südtirol-Frage international bekannt machte und mit ersterem im engen Austausch stand (Obermair 2013; Stephens 1929).

Nach Beginn des Zweiten Weltkrieges und der NS-Herrschaft in Südtirol waren es Personen aus dem Klerus wie Kanonikus Michael Gamper oder Widerstandskämpfer des „Andreas-Hofer-Bundes“ wie der Journalist Hans Egarter oder der Bozner Kaufmann Erich Amonn, die Kontakte zu den Alliierten und deren Regierungen herstellten, um Einfluss auf die Zukunft Südtirols, die sie sich losgelöst von Italien vorstellten, zu nehmen (Steinacher 2011; Heiss/Lechner 2019). Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und dem Zusammenbruch der totalitären Regime in Europa änderten sich auch die Rahmenbedingungen der paradiplomatischen Aktivitäten. Versuchte man am Anfang noch, bei den Pariser Friedensverhandlungen eine etwaige Rückkehr Südtirols nach Österreich zu erreichen, ging es nach dem Abschluss des Gruber-Degasperi-Vertrages (1946) um grundlegende Verbesserungen am Autonomiestatut, das von Südtiroler Seite in seiner Umsetzung als unbefriedigend wahrgenommen wurde. In Paris gab es 1946 Kontakte der Südtiroler zu Delegationen aus Südafrika, Kanada, Neuseeland, Australien, Holland, Belgien und Jugoslawien (Pallaver/Steurer 2022). Die darauffolgenden Verhandlungen zwischen Bozen, Wien und Rom und die Südtiroler Kontakte nach Bonn weisen einige Elemente paradiplomatischer Natur vonseiten Südtirols auf, die in der Literatur bereits umfassend behandelt worden sind (Steininger 1999).

Seit der Streitbeilegungserklärung 1992 zwischen Österreich und Italien hat Südtirol viele Möglichkeiten gefunden, auch auf offiziellem Wege paradiplomatisch aktiv zu werden. Auf diese Weise konnte sich das Land in politischen und forschungsorientierten Bereichen aktiv mit anderen Minderheiten und Regionen, insbesondere in Europa, vernetzen. Eine für die damalige Zeit fast revolutionäre Maßnahme stellte die Eröffnung eines Brüsseler Verbindungsbüros im Jahr 1995 dar, die nach dem EU-Beitritt Österreichs von Südtiroler Seite erfolgte. Heute würde die Einrichtung eines Regionalbüros in Brüssel für keine großen Schlagzeilen sorgen, auch weil in der Zwischenzeit eine Vielzahl solcher Vertretungen von substaatlichen Einheiten in Brüssel entstanden ist. Damals wurde die Einrichtung als eine Botschaft Südtirols empfunden, die nicht den Zuständigkeiten Südtirols entsprochen hätte (Durnwalder/Gehler 2021). Das Büro vertritt bis heute die Anliegen der drei Landesteile der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Auf europäischer Ebene ist auch der Ausschuss der Regionen zu nennen, der für nichtstaatliche Einheiten immer ein wichtiges Forum ist, um Südtirol eine Stimme zu verleihen.

Südtirol hat insbesondere nach der Streitbeilegung ein starkes Netzwerk mit anderen Minderheitenregionen aufgebaut. Die Autonome Provinz Bozen und die Autonome Region Trentino-Alto Adige/Südtirol unterstützen die Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen (FUEV), die sich als politische Dachorganisation der autochthonen Volksgruppen in Europa definiert, mit finanziellen Mitteln. 2001 wurde die Europäische Vereinigung von Tageszeitungen in Minderheiten- und Regionalsprachen (MIDAS) gegründet, die seit Anbeginn ihren Sitz in Bozen an der Eurac Research hat und von der Autonomen Region Trentino/Alto Adige-Südtirol unterstützt wird.

Von besonderer Bedeutung war die Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit dem Trentino und besonders mit dem Land Tirol, die vor 1991 und der Gründung des Dreierlandtages nur auf informellem Wege stattfand. 1998 erfolgte die Gründung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, die 2011 die Möglichkeit erhielt, grenzüberschreitende Projekte und Initiativen zu realisieren und offiziell über die Staatsgrenzen hinweg zusammenzuarbeiten. Die rechtliche Grundlage schuf die Europäische Union mit der Verordnung über den Europäischen Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) (Engl 2019). Neben der projektbezogenen Zusammenarbeit kommt der Europaregion heute vermehrt die Rolle zu, mit einer gemeinsamen politischen Stimme für alle drei Landesteile zu sprechen. Ebenso ist Südtirol als Mitglied der EUSALP (*EU-Strategy for the Alpine Region*) und der Alpenkonvention, die eine Außenstelle in Südtirol unterhält, in Netzwerken aktiv, die seinen Status als Alpenregion unterstreicht und auch in diesem Bereich grenzüberschreitende Zusammenarbeit ermöglicht.

3. Science Diplomacy als neues Betätigungsfeld

Südtirols Forschungstradition ist im Vergleich zu vielen anderen europäischen Regionen relativ jung. Erst in den 1990er-Jahren kam es hierzulande zu Gründungen bedeutenderer Forschungseinrichtungen. Eurac Research feiert 2022 das 30-jährige Bestehen, die Freie Universität Bozen wurde 1997 gegründet und ist dementsprechend jung. Die Autonome Provinz Bozen-Südtirol war bis dahin *tabula rasa*, was Wissenschaft und höhere Bildung betraf. Viele Zeitgenossen wehrten sich damals aus ethnischen und teils auch aus wissenschaftsskeptischen Gründen gegen eine Südtiroler Universität (Obermair 2008). Die Veränderungen der Zeitumstände begünstigten einen grundlegenden Wandel, der 1992 zur Gründung der Eurac Research (damals „Europäische Akademie“) in Bozen als Ort angewandter Forschung führte.

Diese Gründung war auch der Startpunkt für mehrere großangelegte Forschungsprojekte, die sich die Untersuchung der Südtiroler Autonomie zum Ziel gesetzt haben.

Es waren damals vor allem junge angehende Wissenschaftler/-innen aus Italien, Österreich oder Deutschland, die sich zusammen mit internationalen Verfassungsrechts- und Minderheitenexpert/-innen daran machten, die Rechtsinstitutionen der Autonomie sowie des Minderheitenschutzes zu untersuchen. Schnell verglich man den Südtiroler Fall mit anderen Minderheiten- und Autonomiesituationen auf EU-Ebene, in Europa und weltweit. Dabei spielten zunächst rechts-, politik- und sprachwissenschaftliche Gesichtspunkte eine wichtige Rolle, die später um historische und religionswissenschaftliche Perspektiven ergänzt wurden (Eurac Research 2022).

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Autonomieforschung nach wie vor von männlichen und westlich orientierten Wissenschaftlern sowie von Einzelautoren kleinerer Studien über subnationale Regionen in Europa und im postsowjetischen Eurasien geprägt ist (Schulte 2019). Südtirol und andere europäische Beispiele erhielten dementsprechend rasch globale Aufmerksamkeit. Südtirol hat damit keinen Anspruch auf Alleinstellung, wiewohl es einige fallspezifische Faktoren aufweist, die seine Autonomie von anderen Konfliktlösungsmechanismen unterscheiden. Neben Südtirol hat in Europa vor allem der Nordirland-Konflikt und das *Good-Friday-Agreement* einiges an Aufmerksamkeit erhalten und wurde im Bereich der Konfliktforschung häufig rezipiert. Ähnliches gilt auch für die Åland-Inseln, die als eines der Best-Practice Beispiele im europäischen Raum gelten (Simolin 2020). In Anbetracht der Vergangenheit Südtirols und der Erfahrungen aus erster Hand in den Bereichen Konfliktregulierung, Konkordanzdemokratie, sprachliche und kulturelle Vielfalt sowie neuerer Phänomene wie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist Südtirol einer der herausragenden Studienfälle im Bereich der Autonomieforschung und Konfliktlösung geworden.

Seit 1992 entwickelte sich Südtirols Autonomie und Minderheitenschutz folglich zu einem Türöffner, der der Provinz nicht nur internationale Aufmerksamkeit verschaffte, sondern auch Zugang zu neuen Netzwerken ermöglichte. Abzulesen ist diese Entwicklung etwa an den Studien- und den politischen Besuchen von Minderheitenvertreter/-innen in Südtirol. Auf diese Weise waren über die letzten Jahrzehnte Gäste aus mindestens 53 Ländern in Südtirol zu Gast (siehe Abbildung, eigene Auswertung).

Südtiroler Forscher/-innen hielten zudem in einigen dieser Länder Workshops vor Ort ab. Ein Großteil der bisherigen Besuche kam aus europäischen und postsowjetischen Staaten, wobei in den letzten zehn Jahren die Zahl der Interessenten aus Südostasien anstieg. Einige Besuche wurden über den Europarat, den Hohen Kommissar für Minderheiten der OSZE sowie andere internationale Organisationen

Abb. 1: Gäste aus Ländern, die nach Südtirol gekommen sind, um sich über Autonomie und Minderheitenschutz zu informieren (hellgrau eingefärbte Länder).



Quelle: Eigene Auswertung aufgrund der Daten des Südtiroler Landtages, der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol und Eurac Research.

und NGOs organisiert. Besonders in den letzten Jahren wurde Südtirol immer wieder als ein erfolgreiches Beispiel zur Befriedung eines Konflikts rezipiert, wie in Abchasien (Shanahan Cutts 2007), Bergkarabach (International Crisis Group 2019), Donbass (Varricchio 2015), aber auch unlängst 2021 in Zusammenhang mit fragwürdigen Gebietsverschiebungen für Kosovo und Bosnien-Herzegowina (Necenzurirano.si 2021). Die wohl für Südtirol prestigeträchtigste Zusammenarbeit, zumindest in der Wahrnehmung der Weltöffentlichkeit, ist die Kooperation mit der tibetischen Exilregierung und dem nunmehr religiösen Oberhaupt, dem Dalai Lama, der Südtirol mehrfach besucht hat (Autonome Provinz Bozen 2013). Die Wertung als erfolgreicher Konfliktlösungsmechanismus wurde unlängst durch die Teilnahme von Landeshauptmann Arno Kompatscher 2021 am 14. Minderheitenforum der Vereinten Nationen in Genf unterstrichen (Autonome Provinz Bozen 2021).

Dieses Fundament gilt es für Südtirol zu nutzen, denn diese Form der Diplomatie wird im internationalen Kontext und auf nicht-staatlicher Ebene immer wichtiger, nämlich die sogenannte Wissenschaftsdiplomatie (*Science Diplomacy*).

Science Diplomacy ist kein neues Konzept, in einer globalisierten Welt gewinnt diese aber immer mehr an Bedeutung. Gerade in den letzten Jahren hat die Klimakrise wie auch die Covid-19-Pandemie aufgezeigt, dass globale Fragen nur mit einer gemeinsamen und zwischen möglichst vielen Staaten abgestimmten Strategie und wissenschaftlicher Zusammenarbeit gelöst werden können. Auf der anderen Seite sind wissenschaftliche Entwicklungen in anderen Staaten und Unternehmen genauer zu beobachten, da sie in unserer vernetzten Welt sehr schnell Auswirkungen auf den gesamten Planeten haben können. *Science Diplomacy* hat insbesondere durch den wachsenden Bereich der Wissenschaft und Technologie in internationalen Beziehungen an Bedeutung zugenommen. Ebenso die wachsende globale Ausrichtung von Wissenschaftsinstitutionen hat *Science Diplomacy* befeuert (Flink/Rüffin 2019).

Eine einheitliche Definition von *Science Diplomacy* gibt es nicht und deswegen ist diese Form der Paradiplomatie schwierig zu umrahmen und abzugrenzen (Kaltofen/Acuto 2018). Wissenschaftliche Kooperationen und *Science Diplomacy* sind nicht dasselbe und verfolgen trotz begrifflicher Ähnlichkeit auch nicht immer dieselben Ziele. Bei wissenschaftlicher Zusammenarbeit geht es in erster Linie um gemeinsame Forschung und den Austausch von Forschungsdaten. Bei *Science Diplomacy* geht es neben der wissenschaftlichen Zusammenarbeit um einen Prozess, in dem sich Akteure in Bezug auf Wissen und Forschung selbst repräsentieren, *Know-How* vermitteln, um im Idealfall ihr Image und ihren Ruf zu stärken sowie eine vertrauensbildende Wirkung zu entfalten (Turekian et al. 2015). Neben wissenschaftlichen Absichten werden überdies Ziele verfolgt, die klarer politischer Natur sind und dem Netzwerkdanken verhaftet sind. Akteurinnen und Akteure sind meist keine klassischen diplomatischen Figuren, sondern vielmehr Forschungseinrichtungen und Universitäten, einzelne Wissenschaftler/-innen, aber auch Unternehmen. Fest steht, dass dieser Aspekt insbesondere der Autonomie- und Minderheitenforschung zugeht, die seit 1992 in Südtirol gefördert wird. Gleichzeitig findet Südtirol ein neues diplomatisches Betätigungsfeld, in dem sich die Autonome Provinz in der Welt präsentieren und neue Netzwerke erschließen kann.

4. Schlussbemerkungen

Neben traditionellen zwischen- bzw. überstaatlichen Diplomatiebereichen gab es immer schon Bemühungen von Minderheiten, ihre Interessen im Bereich der internationalen Beziehungen zu vertreten. Die Wissenschaftsdiplomatie könnte dabei – neben anderen paradiplomatischen Aktivitäten – auf substaatlicher Ebene immer

mehr an Bedeutung gewinnen, auch aufgrund der steigenden Wichtigkeit der Bereiche Wissenschaft und Technologie in unserer Gesellschaft.

Die Autonome Provinz Bozen-Südtirol hat mit den Themen Autonomien und Minderheitenschutz ein Gebiet für sich gefunden, in denen es auf der internationalen Bühne als Beispiel fungieren kann und das jährlich Delegationen aus aller Welt nach Südtirol führt. Südtirols Selbstverwaltung mag zwar kein Alleinstellungsmerkmal sein. Als Anschauungs- und Forschungsobjekt hat es aber mit seiner Autonomieregelung eine „Nische“ gefunden, in der es nicht nur durch Forschung und Beratung einen Beitrag zu den Bereichen Konfliktlösung und Minderheitenschutz leisten kann, sondern auch einen Weg gefunden hat, Akteur in einer substaatlichen Form der Wissenschaftsdiplomatie zu werden.

Literaturverzeichnis

- Auckenthaler, Adolf (2019), Entstehung und Entwicklung der Südtirol-Autonomie, Bozen: Autonome Region Trentino Südtirol
- Autonome Provinz Bozen (2013), Dalai Lama in Bozen angekommen – Empfang durch LH Durnwalder, <https://news.provinz.bz.it/de/news-archive/421899> (24.02.2022)
- Autonome Provinz Bozen (2021), Kompatscher spricht in UN-Forum über Beispiel Südtirol, <https://news.provinz.bz.it/de/news/kompatscher-spricht-in-un-forum-uber-beispiel-sudtirol> (24.02.2022)
- Biale, David (1986), Power and Powerlessness in Jewish History, New York: Schocken
- Brenner, Michael (2016), Israel. Traum und Wirklichkeit des Jüdischen Staates. Von Theodor Herzl bis heute, München: C.H. Beck
- Cornago, Noé (2010), On the Normalization of Sub-State Diplomacy, in: Criekemans, David (Hg.), Regional Sub-State Diplomacy Today, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 11–36
- Criekemans, David (2010), Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders, in: Criekemans, David (Hg.), Regional Sub-State Diplomacy Today, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 37–64
- Dekel-Chen, Jonathan (2017), Philanthropy, Diplomacy, and Jewish Internationalism, in: Hart, Mitchell B./Michels, Tony (Hg.), The Cambridge History of Judaism, Bd. 8: The Modern World, 1815–2000, Cambridge, Cambridge University Press, 505–528.
- DIPLOCAT (2022), Über uns, <https://diplocat.cat/de/uber-uns/> (24.02.2022)
- Durnwalder, Luis/Gehler, Michael (2021), Luis Durnwalder. Erinnerungen. Im Gespräch mit Michael Gehler, Michael Wagner Verlag: Innsbruck

- Engl, Alice (2019), Horizontale und vertikale Kooperation in der Europaregion – Grundlagen und Grundfragen, in: Bußjäger, Peter/Happacher, Esther/Obwexer, Walter (Hg.), Verwaltungskooperation in der Europaregion. Potenziale ohne Grenzen? Baden-Baden: Nomos, 77–103
- Eurac Research (2022), 30 years. Autonomy, Minority and Federalism Studies at Eurac Research
- Fink, Carole (2004), *Defending the Rights of Others. The Great Powers, The Jews, and International Minority Protection, 1878–1938*, Cambridge: Cambridge University Press
- Fisch, Jörg (2010), *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Domestizierung einer Illusion*, München: C.H. Beck.
- Flink, Tim/Rüffin, Nicolas (2019), The Current State of the Art of Science Diplomacy, in: Canzler, Weert/Kuhlmann, Stefan/Simon, Dagmar (Hg.), *Handbook on Science and Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar, 104–121
- Gehler, Michael (2007), *Eduard Reut-Nicolussi und die Südtirolfrage 1918–1958. Streiter für die Einheit und Freiheit Tirols, Teils 1: Biographie und Darstellung*, Innsbruck: Wagner 2007
- Heiss, Hans/Lechner, Stefan (2019), *Erich Amonn. Bürger, Unternehmer, Politiker. 1896–1970. Ein Porträt*, Bozen: Edition Raetia
- International Crisis Group (2019), *Digging out of Deadlock in Nagorno-Karabakh*, www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/nagorno-karabakh-conflict/255-digging-out-deadlock-nagorno-karabakh (24.02.2022)
- Kaltofen, Carolin/Acuto, Michele (2018), Science Diplomacy: Introduction to a Boundary Problem, in: *Global Policy IX*, 8–14
- Kampf, Ronit/Manor, Ilan/Segev, Elad (2015), Digital Diplomacy 2.0? A Cross-national Comparison of Public Engagement in Facebook and Twitter, *The Hague Journal of Diplomacy X*, 4, 331–362
- Lynch, Peter (2020), Scotland International: Understanding Scotland's International Relations, in: Keating, Michael (Hg.), *The Oxford Handbook of Scottish Politics*, Oxford: Oxford University Press, 602–617
- Marcowitz, Reiner (2005), Von der Diplomatiegeschichte zur Geschichte der internationalen Beziehungen. Methoden, Themen, Perspektiven einer historischen Teildisziplin, in: Francia, *Forschungen zur westeuropäischen Geschichte*, XXXIII (3), 75–100
- Necenzurirano.si (2021), *Objavljamo dokument o razdelitvi BiH, ki ga išče ves Balkan*, <https://necenzurirano.si/clanek/aktualno/objavljamo-slovenski-dokument-o-razdelitvi-bih-ki-ga-isce-ves-balkan-865692>, (24.02.2022)
- Obermair, Hannes (2008), *Universitas Est. Akten zur Geschichte der Freien Universität Bozen*, Bozen: Edition Raetia
- Obermair, Hannes (2013), *Danger Zones – der englische Historiker John Sturge Stephens (1891–1954), der italienische Faschismus und Südtirol*, in: Faber, Richard/Locher, Elmar (Hg.), *Italienischer Faschismus und deutschsprachiger Katholizismus*, Würzburg: Königshausen & Neumann, 138–162
- Pallaver, Günther (2022), Der Mythos der „Weltöffentlichkeit“ – das falsche Narrativ der Südtiroler Attentäter, in: Institut für Geschichte der Stiftung Universität Hildesheim (Hg.), *In Europa zu Hause. Festschrift für Michael Gehler zum 60. Geburtstag*, Hildesheim: Universitätsverlag Hildesheim, 337–346
- Pallaver, Günter/Steurer, Leopold (2022), „Der Mythos von der ‚Weltöffentlichkeit‘“, in: *ff – Südtiroler Wochenmagazin*, 06, 10.02.2022, 23–25

- Paquin, Stéphane (2004), *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Brüssel: Peter Lang
- Patel, Kiran Klaus (2004), *Nach der Nationalfixiertheit. Perspektiven einer transnationalen Geschichte* <https://edoc.hu-berlin.de/bitstream/handle/18452/2330/Patel.pdf?sequence=1> (20.02.2022)
- Reut-Nicolussi, Eduard (1930), *Tyrol under the Axe of Italian Fascism*, London: George Allen & Unwin
- Schubert, Klaus/Klein, Martina (2020), *Das Politiklexikon. Begriffe, Fakten, Zusammenhänge*, Bonn: Dietz
- Schulte, Felix (2019), *Publication and Collaboration. Patterns in Autonomy Research – A Bibliometric Analysis*, in: *Journal of Autonomy and Security Studies*, III (2), 38–65
- Simolin, Susann (2020), *The Åland Example in Use 1990–2019 – Where, When, How, Why and by Whom?*, Mariehamn: Report from the Åland Peace Institute
- Shanahan Cutts, Noelle M. (2007), *Enemies Through the Gates: Russian Violations of International Law in the Georgia/Abkhazia Conflict*, in: *Case Western Reserve Journal of International Law* XL, 1/2, 281–310
- Steinacher, Gerald (2011), *Hans Egarter – Für Glaube und Heimat gegen Hitler. Eine biografische Skizze*, in: Pallaver, Günter/Steurer, Leopold (Hg.), *Deutsche! Hitler verkauft Euch! Das Erbe von Option und Weltkrieg in Südtirol*. Bozen: Edition Raetia, 251–280
- Steininger, Rolf (1999), *Südtirol zwischen Diplomatie und Terror 1947–1969, Darstellung in drei Bänden*, Bozen: Athesia Verlagsanstalt
- Stephens, John S. (1929), *Danger Zones of Europe. A Study of National Minorities*, London: Hogarth Press
- Turekian, Vaughan C./Macindoe, Sarah/Copeland, Daryl/Davis, Lloyd S./Patman, Robert G./Pozza, Maria (2015), *The emergence of Science Diplomacy*, in: *Science Diplomacy: New Day or False Dawn?*, https://doi.org/10.1142/97898144440073_0001 (17.02.2022)
- Thulin, Mirjam (2010), *Jüdische Netzwerke*, in: *Europäische Geschichte Online (EGO)*, hg. vom Institut für Europäische Geschichte (IEG), Mainz, 03.12.2010, <http://ieg-ego.eu/de/threads/europaeische-netzwerke/juedische-netzwerke/mirjam-thulin-juedische-netzwerke> (23.02.2022)
- Varricchio, Giovanbattista, (2015), *Sudtirolo, Donbass e autonomia: una soluzione possibile*, www.geopolitica.info/sudtirolo-donbass-e-autonomia-una-soluzione-possibile/ (24.02.2022)
- von Thiessen, Hillard/Windler, Christian (2010), *Einleitung: Außenbeziehungen in akteurszentrierter Perspektive*, in: von Thiessen, Hillard /Windler, Christian (Hg.), *Akteure der Außenbeziehungen. Netzwerke und Interkulturalität im historischen Wandel*, Wien: Böhlau, 1–12
- Yerushalmi, Yosef Hayim (1995), *„Diener von Königen und nicht Diener von Dienern“: einige Aspekte der politischen Geschichte der Juden*. Vortrag gehalten in der Carl-Friedrich-von-Siemens-Stiftung am 19. Oktober 1993, München: Carl-Friedrich-von-Siemens-Stiftung

Panorama

Günther Pallaver/Guido Denicolò

Südtirol als *Kondominium sui generis*

Italien und Österreich auf dem Weg zu einer
gemeinsamen Verantwortung

South Tyrol as a condominium sui generis

Italy and Austria on the way to a shared responsibility

Abstract This article is based on the thesis that South Tyrol is an Italian–Austrian *condominium sui generis*. Due to political developments, Italy and Austria are linked through the common policy fields of minority protection within the framework of territorial autonomy and peaceful coexistence among language groups. It is essentially the entire legal acquis of the autonomy of South Tyrol in the broadest sense.

In the past, condominiums were established mainly because there was no definitive territorial (border) solution between the conflicting parties. In South Tyrol, such a process has been reversed: Italy and Austria have never exercised full parity of administration over a common sovereign territory, but they jointly administer an intersection of key policy fields of South Tyrol autonomy.

The relationship between Austria and Italy with regard to South Tyrol is thus characterised as a bilateral practice by the mutual renunciation of unilateral procedures.

1. Einleitung

In diesem Beitrag gehen wir von der These aus, dass Südtirol heute völkerrechtlich als *Kondominium sui generis* angesehen werden kann. Nach internationalem Recht besteht ein Kondominium, wenn zwei oder mehrere Staaten gemeinsam souveräne Rechte über ein bestimmtes Territorium ausüben (Samuels 2008, 728; Hilpold 2011, 188). In unserem Falle sind dies Italien und Österreich, die im Pariser Vertrag (1946) der deutschsprachigen Bevölkerung (später kommen die Ladinler/-innen dazu) den Schutz und die Entwicklung als Minderheit innerhalb einer Territorialautonomie garantieren.

Bislang hat man das Kondominium meist als Instrument zur Regelung von Konflikten rund um die Souveränität eines Territoriums angesehen, als Instrument zur Befriedung eines, sehr oft ethnischen Grenzkonflikts. Insofern wurde besonders in der Vergangenheit das Instrument des Kondominiums vor allem dann eingesetzt, wenn Konfliktlösungen gescheitert sind. Deshalb gelten kondominiale Lösungen in der Regel als zeitlich limitiert, bis es zu einer definitiven Lösung kommt.

In diesem Zusammenhang lautet unsere zweite These, dass Italien und Österreich den *umgekehrten Weg* gegangen sind. Südtirol startete 1946 nicht als Kondominium zwischen Italien und Österreich, sondern hat sich erst allmählich zu einem Kondominium *sui generis* entwickelt, nachdem der Konflikt zwischen Rom und Wien bereits befriedet war. Wir wollen aufzeigen, wie diese von vornherein nicht zu erwartende Entwicklung zwischen Italien und Österreich erfolgt ist, welche Schritte auf dem Weg zum *Kondominium sui generis* von beiden Ländern gesetzt worden sind und welche Konsequenzen sich daraus für die Autonomie Südtirols heute ergeben.

Eingangs werden wir in einem kurzen Exkurs auf die Typologisierung der unterschiedlichen Arten von Kondominien eingehen sowie auf Unterschiede zu anderen, ähnlichen Herrschaftsformen über ein Gebiet. Davon ausgehend werden wir argumentieren, und das ist unsere dritte These, dass die Voraussetzung hin zur Entwicklung eines Kondominiums neuen Typs die *Relativierung des staatlichen Souveränitätsprinzips* im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses ist.

2. Historischer Exkurs und Typologisierung

Die Beschäftigung mit Kondominien erfolgt gerne aus einer historischen Perspektive. Immerhin war das Kondominat ein wichtiges politisches und dynastisches Instrument von Herrschaftsträger/-innen, die sich bei ihrer Machtausübung ständig zwischen Kooperation, Konfrontation und subtilen Machtverhältnissen bewegten (vgl. Bretschneider 2011, 2). Aus Ergebnissen von Analysen und Vergleichen der Vergangenheit leitet etwa Alexander Jendorff seine Kondominiums-Definition ab und versteht darunter „jede Form von gemeinsamer Herrschaft mehrerer Eigentümer an Herrschaftstiteln unabhängig vom geographischen Umfang der Herrschaft, von der Rechtsqualität der Herrschaftstitel und von der ständischen Qualität der Kondomini“ (2010, 31). Seine Definition deckt sich im Wesentlichen mit jenen in Lehrbüchern des Völkerrechts (vgl. exemplarisch Dahm/Delbrück/Wolfrum 1988, 341).

Das lateinische Wort *condominium* bedeutet „gemeinsame Herrschaft“ und bezieht sich auf ein Konzept der geteilten Souveränität und Verwaltung. Nach dem Staatsverständnis des 19. und 20. Jahrhunderts galt das Rechtsinstitut des Kondominiums eher als Kuriosität, gar als herrschaftliche Anomalie. Kondominiale Herrschaftsformen waren in der vormodernen Zeit aber keine Ausnahme. Es gab eine Vielzahl solcher Kondominien, die mit der Zeit aufgelöst oder real geteilt wurden. Anwendungsfälle gab es bei (Grenz)Streitigkeiten über Gebietsansprüche, völkerrechtlichen Übergangssituationen oder im kolonialen Raum (vgl. Hilpold 2011, 188–189). Der bekannte Jurist Hans Kelsen (1881–1973) machte sich 1945 noch Gedanken über das Nachkriegsdeutschland und meinte, Deutschland inklusive Österreich sollten unmittelbar nach dem Krieg zu einem „Kondominium“ der drei Alliierten Mächte gemacht werden (Kelsen 1945). Das Kondominium kam somit in erster Linie dann zur Anwendung, wenn es Probleme mit der definitiven Souveränitätsregelung gab.

Samuels (2008) hat in einer umfangreichen Studie eine Typologisierung der Kondominien vorgenommen. Er unterscheidet zwischen i. *Grenzkondominien*, wobei das umstrittene Gebiet an alle Kondominiumspartner grenzt, und zwischen ii. *kolonialen Kondominien*, bei denen das umstrittene Gebiet nicht an die Kondominienpartner grenzt. Der zweite Fall unterscheidet zwischen *Kondominien über Land* und *Kondominien über Wasser* (Flüsse und Golfe) (Samuels 2008 734). Neben diesen geografischen Kriterien unterteilt er Kondominien nach der Art ihrer Verwaltung. Diese kann von einer paritätischen Verwaltung abgestuft bis hin zu einer fast nur symbolischen gehen. Samuels unterscheidet: i. *Koloniales Kondominium* am Beispiel der pazifischen Inselgruppe der Neuen Hebriden (seit 1980 unabhängige Republik Vanuatu), die von Großbritannien und Frankreich von 1906 bis 1980 gemeinsam

verwaltet wurden. ii. *Grenzkondominium* am Beispiel von Neutral Moresnet zwischen dem Vereinigten Königreich der Niederlande (ab 1830 Belgien) und Preussen (ab 1871 Deutsches Reich) von 1816 bis 1919. iii. *Grenz/Kolonial-Kondominium* am Beispiel von Schleswig-Holstein zwischen Österreich und Preussen von 1864 bis 1866. iv. *Koloniale Governance* am Beispiel von Samoa, einem Inselstaat in Polynesien, zwischen dem Deutschen Reich, den USA und Großbritannien von 1889 bis 1899. v. Es folgt das *hybride Kondominium* am Beispiel von Triest, aufgeteilt in die Zone A unter britisch-amerikanischer Verwaltung und der Zone B unter jugoslawischer Verwaltung, von 1947 bis 1954 (*de facto*). In diese Kategorie fällt auch der Sudan als Kondominium von Großbritannien und Ägypten in der Zeit von 1898 bis 1955 (vgl. Samuels 2008, 737–753).

Unter den Beispielen in Europa ist wohl Andorra als eines der bekanntesten und historisch am längsten anhaltenden Kondominien, das seit 1278 unter der gemeinsamen Verwaltung des Bischofs von Urgell und des jeweiligen französischen Herrschers (König/Staatsoberhaupt) stand. Seit 1993 ist Andorra ein souveräner Staat mit zwei Staatsoberhäuptern, dem Bischof von Urgell und dem Präsidenten von Frankreich (vgl. Waschkuhn 1999, 698–702).

Nach wie vor wird der Brčko-Distrikt formell als Kondominium von den beiden Entitäten, der Föderation Bosnien und Herzegowina sowie der Republika Srpska, verwaltet. *De facto* untersteht dieser Distrikt allerdings direkt dem Gesamtstaat (vgl. Geoghegan 2014, Keil/Woelk 2017, 122). Eher in das Reich der Kuriositäten fällt die autonome Mönchsrepublik Athos, die völkerrechtlich als Kondominium unter die gemeinsame Herrschaft Griechenlands und des Ökumenischen Patriarchen von Konstantinopel fällt (vgl. Müller 2005). Die unbewohnte Fasaneninsel ist hingegen das kleinste Kondominium der Welt. Spanien und Frankreich übernehmen halbjährlich alternierend deren Verwaltung (BBC News 2018). Als Lösungsmodell wurde das Kondominium in den letzten Jahren für mehrere Grenzkonflikte vorgeschlagen, wie für Gibraltar (Großbritannien, Spanien), die West Bank und Gaza (Israel, palästinensische Autonomiebehörde, Jordanien), das Kaspische Meer (Russland, Iran, Kasachstan, Turkmenistan, Azerbaijan), Barentssee (Russland, Norwegen), Oranje-Fluss (Südafrika, Namibia) (vgl. Samuels 2008, 729). Für die Befriedung des Konflikts um Donezk und Lugansk in der Ostukraine waren zwischen 2014 und 2021 Autonomievorschlage eingebracht worden, man hatte aber auch von einem ukrainisch-russischen Kondominium gesprochen (Umland 2021).

Die zahlreichen Kondominien wurden und werden unterschiedlich verwaltet. Die Ausübung von Hoheitsrechten und die Verwaltung eines gemeinsamen Gebietes kann abgestuft erfolgen. Es beginnt bei der völlig paritätischen Verwaltung des Ter-

ritoriums, mit gemeinsamen Kommissionen, alternierenden Funktionsträger/-innen, eventuell auch über die Verdoppelung der Verwaltung durch jeden Kondominaten, verbunden mit dem *ius intercedendi*, wie dies bei den Hybriden der Fall war, bis hin zum Sudan, über dessen Gebiet Ägypten, obgleich mit Großbritannien Kondominat, keine administrativen oder militärischen Befugnisse ausübte. Die Verwaltung des Territoriums lag ausschliesslich in den Händen des britischen Generalgouverneurs und der Gouverneure der Provinzen. Nur die beiden Flaggen wurden gemeinsam gehisst (vgl. Daly 1991).¹

3. 1946 schlägt Österreich eine Kondominiumslösung vor

Als Österreich definitiv klar wurde, dass sich die Rückkehr Südtirols immer weiter entfernte, unterbreitete Wien den alliierten Außenministern am 10. Mai 1946 einen Teilungsplan Südtirols, mit dem das Pustertal einschliesslich der Stadt Brixen als wichtiger Verkehrsknotenpunkt an Österreich zurückkehren sollte, während der Rest an Italien fallen sollte. Österreichs Außenminister Karl Gruber (1909–1995) vertraute seinem Tagebuch die Überlegungen an, die mit der „Pustertaler Lösung“ (vgl. dazu Steininger 1987, 67–79) verbunden waren: „Italien wäre wahrscheinlich bereit gewesen, zur Sicherung der Brennergrenze in ein von Italien und Österreich ausgeübtes Kondominium des ganzen deutschsprachigen Gebietes einzuwilligen, falls wir ihm die militärische Kontrolle des Gebietes überlassen hätten“ (zitiert nach Ritschel 1966, 214–215).

Außenminister Karl Gruber hatte mit dem Vorschlag seiner Putertal-Lösung auch konkretere Überlegung zu einem Kondominium zwischen Italien und Österreich angestellt. In seinen Überlegungen mit dem Hinweis „Streng geheim! Nur zum persönlichen Gebrauch!“ hatte Gruber das Arbeitsdokument, das zeitlich wahrscheinlich nach der Pustertaler-Lösung erarbeitet worden war, in VI Punkte eingeteilt: I. Bevölkerung; II. Verwaltung; III. Verwaltungsexemtionen; IV. Verkehr; V. Wirtschaft; VI. Schiedsverfahren. Unter anderem schlug Gruber vor, Italien solle das Recht haben, in Südtirol Streitkräfte zu unterhalten. Die Elektrizitätsverwaltung sollte, soweit diese nicht den lokalen Bedarf diene, Sache Italiens bleiben. Elektrowirtschaft und die von Italien seit 1919 errichteten Industrien sollten der italienischen Gesetzgebung unterliegen, die übrige Wirtschaft der österreichischen. Eisenbahn-Fernstraßen und Luftfahrt-Verwaltung sollte gemeinsame Sache Italiens und Österreichs sein. Die Südtiroler sollten sich nach Wahl eines österreichischen oder italienischen Passes bedienen können. Ausfuhr und Einfuhr von Gütern

sollten zollfrei bleiben. Strittige Punkte sollten vom Gerichtshof im Haag geschlichtet werden. Die Vereinten Nationen sollten die Garantie für die Rechtsanwendung des Statuts übernehmen (vgl. Gehler 1996, 417–418, siehe dazu Anhang A).

Als die österreichische Diplomatie über den Sommer 1946 die Chancen als äußerst gering einzuschätzen begann, die Entscheidung der Außenminister vom September 1945 umstoßen zu können, nach der Südtirol bei Italien bleiben sollte, wurden mehrere abgestufte Kompromisslösungen ausgearbeitet. Die SVP schlug als nächstbeste Lösung ein internationales Statut vor. Man sollte eine Internationalisierung Südtirols entsprechend dem Triestabkommen in Erwägung ziehen. Man dachte an eine demokratische, lokale Regierung, eine überwachende Regierungskommission, bestehend aus einem italienischen, einem österreichischen und einem Vertreter der Vereinten Nationen. Neben der italienischen Militärsbesetzung sollte es zu einer Zollunion mit Italien und Österreich kommen (vgl. Gehler 1996, 424, siehe dazu Anhang B).

Der Vorschlag eines Kondominiums als zweitbeste Lösung sollte unterbreitet werden, wenn „das Verlangen nach einer Volksabstimmung [...] keine Erfüllung finden sollte“ (Die Furche 1946, 1). Als drittbeste Lösung dachte man in Wien, Innsbruck und Bozen an eine Autonomie.

Der letzte Vorschlag für ein Kondominium erschien am 10. August 1946 in der Wochenzeitschrift „Die Furche“ unter dem Titel: „Condominium Südtirol. Ein letzter Vorschlag zur Wahrung von Recht und Gerechtigkeit“ nahm fast die gesamte Cover-Seite ein. „Die Furche“ argumentierte:

„Italien benötigt weder die 230.000 deutschsprechenden Südtiroler, noch braucht es den Raum oder die wirtschaftlichen Produkte des kleinen Gebietes. Aber Italien will auf die Wasserkraft dieser Gebiete nicht verzichten und vor allem nicht auf die erhöhte Sicherheit, die es sich von der militärischen Beherrschung des Brennerüberganges verspricht.“

Deshalb sei „Condominium“ das Stichwort, mit dem die Südtiroler Frage gelöst werden könne.

Im Detail, basierend auf die von Gruber bereits punktierten früheren Überlegungen, sah der Vorschlag eines Kondominiums, der in Südtirol als „Liechtenstein“- oder „Protectorat“- Lösung kursierte, schlussendlich wie folgt aus:

„Österreich wäre die Verwaltung und Rechtsprechung, die Münz- und Währungseinheit und die Nutzung des Landes im allgemeinen zuzusprechen.“

Italien würde das Recht zukommen, das Land, insbesondere den Brenner militärisch zu befestigen und besetzt zu halten. Vom Kriegsdienst wären die Südtiroler auszuschliessen. Wirtschaftlich behielte Italien das Eigentum und die Nutzung seiner dort errichteten elektrischen Kraft- und Aluminiumwerke sowie seiner sonstigen Industrien. Der italienischen Bevölkerung stünde das Recht zu, vor allen Behörden und Gerichten in italienischer Sprache Recht zu suchen und Recht zu finden. Schulen für die italienischen Kinder in italienischer Sprache und mit italienischen Lehrkräften zu unterhalten.

Südtirol würde künftig auf Grund der unter Vermittlung der UNO zustande gekommenen Staatsverträge zwischen Italien und Österreich ein Corpus separatum darstellen, das nach einverständlich festgesetzten Grundsätzen selbständig verwaltet wird und als gesetzgebende Körperschaft einen eigenen Landtag besitzt, der in zwei nationale Kurien mit einer Brückenverbindung geteilt ist. Die Durchführung der nationalen Autonomie hätte so weit zu gehen, dass die Bevölkerung des italienischen wie des deutschsprachigen Teils ein freies politisches Eigenleben führen kann. Eine etwa zehnjährige Befristung des Vertrages würde dem Erproben des neuen Zustandes dienen“ (Die Furche 1946, 1).

Abschliessend meinte der Autor: „Der gemeinsame Besitz Südtirols könnte zwischen beiden Staaten eine Brücke und für den Frieden in Mitteleuropa eine tragende Säule bilden“ (Die Furche 1946, 1).

Der Vorschlag wurde von Italien nicht in Betracht gezogen. Einen Monat später unterzeichneten der italienische Ministerpräsident Alcide De Gasperi (1881–1953) und der österreichische Außenminister Karl Gruber (1909–1995) den Pariser Vertrag, der zur Grundlage der Südtirol-Autonomie wurde (vgl. Bernardini 2016).

4. Vom Pariser Vertrag zum Paket: Von der „inneren Angelegenheit“ zur bilateralen Anerkennung

Der Pariser Vertrag garantiert der deutsch- und später über Umwege auch der ladinischsprachigen Bevölkerung Südtirols sowohl ein Minderheitenschutzsystem als auch eine Territorialautonomie. Mit dem Ersten Autonomiestatut von 1948 wurde das Trentino in die Territorialautonomie miteingeschlossen, die meisten Kompetenzen lagen bei der neu gegründeten Region Trentino-Tiroler Etschland (vgl. Piccoli/Vadagnini 2010). Mit Verabschiedung des Ersten Autonomiestatuts vertrat Italien

die Meinung, den Verpflichtungen aus diesem Vertrag nachgekommen zu sein und dass Südtirol eine rein inneritalienische Angelegenheit sei. Die Südtiroler Volkspartei (SVP) hatte in der Tat am 28. Jänner 1948 in einem Schreiben an den Sekretär der *Commissione per la Costituzione* (Commissione dei 75), Tomaso Perassi (1886–1960), die als Unterkommission der Verfassungsgebenden Nationalversammlung für die Redigierung der neuen italienischen Verfassung eingesetzt worden war, ein Schreiben gerichtet, in dem sie feststellte, „dass das in Paris im September 1946 abgeschlossene Abkommen De Gasperi-Gruber, insoweit es sich auf die grundlegende Frage der Autonomie bezieht, nunmehr verwirklicht ist“ (zitiert nach Steininger 1997, 434). Nachträglich sprachen die Vertreter der SVP von einer „Erpressung.“

Seit damals ging es zwischen Italien und Österreich bzw. Bozen immer um die Frage, ob die Autonomie eine bilaterale, somit internationale Dimension aufweise oder stattdessen vielmehr eine rein inneritalienische Angelegenheit sei. Der Pariser Vertrag hatte tatsächlich in dieser Hinsicht von allem Anfang an die alten dogmatischen Logiken des Nationalstaates erodiert. Das betraf alle aktiven und passiven Akteure, die mit diesem Vertrag verbunden waren: Österreich, Italien und Südtirol. Alle drei waren einen Kompromiss eingegangen und hatten auf etwas verzichtet: Österreich verzichtete auf die Rückgliederung Südtirols an das eigene Staatsgebiet, Italien verzichtete auf die volle Souveränität über einen Teil seines Staatsgebietes, das ihm immerhin nach dem Ersten Weltkrieg uneingeschränkt zugesprochen worden war, und die Südtiroler Minderheiten verzichteten *de facto* auf die Forderung nach Durchsetzung der Selbstbestimmung (vgl. Pallaver 2018, 170).

Aus dem Abschluss des Abkommens ergaben sich für die vertragsschliessenden Parteien eine Reihe von bilateralen Rechten und Pflichten, die im Rahmen des Völkerrechts auszuüben waren und sind (zur Rechtsnatur des Pariser Vertrags siehe Haller 2020, 20–32). Mit der Einfügung in den Friedensvertrag zwischen Italien und den alliierten und assoziierten Mächten vom 10.2.1947 wurde der Pariser Vertrag zudem Teil eines mehrseitigen internationalen Vertrags, wobei Österreich nicht als Vertragspartner aufscheint.

Obgleich Italien anfänglich jede Einmischung von Österreich ablehnte, bildete der Pariser Vertrag die rechtliche Grundlage, auf deren Basis die österreichischen Klagen über die Nichterfüllung des Vertrags bewertet wurden, die erstmals mit der diplomatischen Note vom 8. Oktober 1956 vorgebracht wurden (Vgl. Pizzorusso 1976, 138–139). Österreich war nämlich mit Abschluss des Staatsvertrages im Jahre 1955 wieder unabhängig und außenpolitisch voll handlungsfähig geworden. Dagegen hatten die doch zahlreichen diplomatischen Interventionen Österreichs vor Abschluss des Staatsvertrages, wie etwa 1951, mit denen auf die Versäumnisse Italiens

bei der Erfüllung des Pariser Vertrags hingewiesen wurde, keinen Erfolg (vgl. Gatterer 1975, 521). Der Protest Südtirols gegen die Sabotage der Autonomiedurchführung gipfelte in der Kundgebung 1957 auf Schloss Sigmundskron unter dem Slogan „Los von Trient.“ Nicht für die Sezession von Rom wurde die Protestkundgebung durchgeführt, sondern für eine substantielle Autonomie innerhalb des italienischen Staatsgefüges, dessen Verfassung immerhin seit 1948 in Artikel 6 ausdrücklich vorsieht, dass die Republik „mit besonderen Bestimmungen“ die sprechlichen Minderheiten schützt.

Die internationale Dimension wurde trotz des Widerstandes von Italien 1960 evident, als Österreich wegen der Verschleppung der Autonomie Südtirols den Streit mit Italien bei der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) anhängig machte. In jenem Jahr brachte Österreichs Außenminister Bruno Kreisky (1911–1990) das Südtirol-Problem vor die Generalversammlung der Vereinten Nationen. Diese forderte die beiden Vertragsländer Italien und Österreich in zwei Resolutionen von 1960 und 1961 auf, den Konflikt über die Auslegung und Durchführung des Pariser Vertrags im Verhandlungswege zu lösen und beizulegen (vg. Steininger 1997, 484–489). 1961 befasste sich auch der Europarat in einem eigenen Unterausschuß der Beratenden Versammlung mit dem Thema Südtirol.

Mit Abschluss des Pariser Vertrages war somit eine permanente Kontrollbefugnis Österreichs hinsichtlich seiner Erfüllung geschaffen. Und nur weil die Südtirolfrage auf der Grundlage des Pariser Vertrags keine rein inneritalienische Angelegenheit (mehr) war, konnte die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Thema Südtirol erörtern und Empfehlungen abgeben (vgl. Haller 2020, 82). Dennoch gab es auch noch zu diesem Zeitpunkt unterschiedliche Rechtsauffassungen. So wollte Italien nur *ex gratia* Zugeständnisse einräumen, was Österreich ablehnte.

Entsprechend der Empfehlung der Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) nahmen Italien und Österreich Verhandlungen auf, um das Südtirolproblem zu erörtern und zu befrieden. Italien versuchte allerdings, die Verhandlungssachse zwischen Bozen und Rom und nicht zwischen Wien und Rom zu etablieren. Gegenüber dieser Strategie hatte Österreich große Vorbehalte. Italien setzte 1961 dazu die sog. Neunzehner-Kommission ein. Es handelte sich um einen parlamentarischen Ausschuss zur Überarbeitung des Autonomiestatuts, der aus 19 Mitgliedern bestand: elf Italiener (Parlamentarier, Regionalpolitiker, Experten), sieben deutsch- und ein ladinischsprachiger Südtiroler. Bilaterale Verhandlungen zwischen Italien und Österreich, so der Wunsch Roms, sollten bis zum Abschluß der Arbeiten ausgesetzt werden. Außerdem sollten die Vorschläge der Kommission nicht als Durchführung des Pariser Vertrags verstanden werden, weil Italien weiterhin an

der inneritalienischen Argumentation festhielt. Die Kommission legte nach drei Jahren 1964 einen umfassenden Bericht zur weitreichenden Änderung des Statuts vor. Auf dieser Grundlage fanden wiederum bilaterale Verhandlungen zwischen Wien und Rom (sowie Bozen/Innsbruck) statt. Es war Ministerpräsident Aldo Moro (1916–1978), der vom Dogma der inneritalienischen Dimension abging, als er 1964 der Abgeordnetenversammlung über die Ergebnisse der Kommission für die bilateralen Verhandlungen berichtete, die als Durchführung des Pariser Vertrags angesehen werden mussten (vgl. Haller 2020, 92).

Nach der Ablehnung der Kreisky-Saragat-Lösung (1965) durch die SVP und die ÖVP nahm die Südtiroler Volkspartei 1969 mit 52,8 Prozent das sogenannte Südtirolpaket an (vgl. Stocker 2019). Es handelte sich um 137 Maßnahmen, 25 Präzisierungen und 31 Fußnoten (Auslegungsregeln) „für die Bevölkerungsgruppen Südtirols,“ worunter alle drei Sprachgruppen verstanden wurden. Mit der inhaltlichen Einigung kam es auch zu einer völkerrechtlichen Verankerung des Pakets, die sich im sog. Operationskalender als Verfahrensplan niederschlug. Dabei sollte die Beilegung des Konflikts in aufeinanderfolgenden Schritten erfolgen und damit die jeweiligen erbrachten Maßnahmen und Leistungen miteinander verknüpft werden (vgl. Zeller 1989, 30–33). Das Paket wurde auch vom Tiroler Landtag gut geheissen. Das italienische Parlament verpflichtete sich, ein neues Statut zu verabschieden, der österreichische Nationalrat nahm einen Entschließungsantrag zum Paket und zum zwischenstaatlichen Verfahrensplan an. Das Paket bildete sodann die Grundlage des Zweiten Autonomiestatus, das am 20. Jänner 1972 in Kraft trat.

5. Italienisch-österreichisches Sonderverhältnis

Mit dem sog. Paketabschluss und dessen innerstaatlichen Umsetzung in Italien durch das Autonomiestatut von 1972 wurde der Grundstein für das gegenwärtige österreichisch-italienische Sonderverhältnis in Bezug auf Südtirol gelegt, das aber, genauer besehen, weiter zurückreichende Wurzeln aufweist.

Gemeint ist der gesamte Komplex des „Südtirol-Acquis“, vom Staatsvertrag von St. Germain 1919 über den Pariser Vertrag 1946 und den österreichischen Staatsvertrag 1955 bis hin zur Streitbeilegung 1992.

Die italienische Regierung hat im Laufe der Jahre wiederholt unterstrichen (zuletzt im Zusammenhang mit der sog. Doppelpass-Frage, wie sie unter der ÖVP-FPÖ Koalition im Regierungsprogramm von 2017 aufgeworfen worden war), dass nunmehr auch aus der Sicht Italiens die Grundlage für die gute Nachbarschaft und die

exzellente Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern das Autonomiestatut als gelungenes Modell des Minderheitenschutzes „und des friedlichen Zusammenlebens verschiedener Sprachgruppen“ auf der Basis der „vollständigen Erfüllung des De Gasperi-Gruber-Abkommens“ ist und bleibt (vgl. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale 2018).

Die Verpflichtungen Italiens aus dem Pariser Vertrag gelten bekanntlich mit der Streitbeilegungserklärung von 1992 als erfüllt, und seither ist das Verhältnis zwischen Österreich und Italien in Bezug auf Südtirol – in der bilateralen Praxis – vom *Verzicht auf einseitige Vorgangsweisen* gekennzeichnet, der selbstverständlich nur *reziprok* gelten kann (vgl. Denicolò/Pallaver 2018, 264).²

Demnach können weder Italien als Zugehörigkeitstaat Südtirols noch Österreich in seiner beanspruchten (und von Italien mittlerweile anerkannten) „Schutzfunktion“ einseitige Handlungen vornehmen und vollendete Tatsachen setzen, ohne dieses „Modell“ grundsätzlich in Frage zu stellen.

Dazu gehört, beispielsweise in Bezug auf die angesprochene Doppelpass-Frage, welche zuletzt eine der ernsthaftesten Belastungsproben in der italienisch-österreichischen Beziehung darstellte, auch der Verzicht auf Versuche einer nachträglichen einseitigen kollektiven Vereinnahmung bzw. „Einverleibung“ eines Teiles der in der Provinz Bozen/Südtirol lebenden Bevölkerung mit italienischer Staatsbürgerschaft.

Dies wurde in dieser für die hier behandelte Thematik durchaus signifikanten Angelegenheit von österreichischer Seite schließlich auch insofern anerkannt, als das Außenministerium wiederholt unterstrich, dass es diesbezüglich – trotz der Aufnahme in das damalige Regierungsprogramm – *keinen unilateralen Vorstoß Österreichs* geben wird (vgl. Südtiroler Landesverwaltung/News 2018).

Mit dem Staatsvertrag von 1919, zu dessen voller Geltung und Anerkennung sich Österreich in Artikel 11 des Staatsvertrages von 1955 ausdrücklich erneut verpflichtet hat, erwarben alle Personen, die das Heimatrecht in dem zu Italien geschlagenen Gebiet des heutigen Südtirol hatten, und nicht laut Artikel 78 für die weitere Zugehörigkeit zu Österreich optierten, automatisch die italienische Staatsbürgerschaft „unter Ausschluss der österreichischen Staatsangehörigkeit“ (Artikel 70).

Die Dokumente der Streitbeilegungserklärung aus dem Jahre 1992 dokumentieren und anerkennen durch beide Seiten die restlose Erfüllung des Pariser Vertrages durch Italien und bedeuten für Österreich die endgültige Anerkennung des damit verbundenen *Status-quo*, an welchem keine der beiden Seiten wesentliche unilaterale Veränderungen vornehmen kann, ohne damit das erreichte Gleichgewicht nicht nur in den zwischenstaatlichen Beziehungen, sondern auch in Bezug auf das konkrete Verhältnis zwischen allen Sprachgruppen in Südtirol selbst zu gefährden.

Die bereits 1969 vereinbarte Version der österreichischen Streitbeilegungserklärung nimmt bezeichnenderweise nicht nur auf die dauerhafte Gewährleistung der „Interessen der deutschsprachigen Bevölkerung Südtirols“ Bezug, sondern bezieht sich unübersehbar auch auf das „friedliche Zusammenleben und die Entwicklung der Sprachgruppen Südtirols“ (zum Operationskalender vgl. Hilpold 2003).

In der an die italienische Regierung gerichteten österreichischen Verbalnote vom 11.6.1992 ist ausdrücklich und zustimmend die Rede vom „Rahmen der gemeinsamen Verantwortung“ auch im Falle von zukünftigen „normativen Änderungen“. Die „Südtirolfrage“ ist also mittlerweile so wenig eine rein österreichische Angelegenheit wie sie eine rein inneritalienische ist. Weder Italien noch Österreich können einseitige Maßnahmen vornehmen, welche die Autonomie, den Minderheitenschutz und das Zusammenleben der Sprachgruppen betreffen. Das ist im Minderheitenschutz und allgemein in den bilateralen Beziehungen eine Besonderheit, an die sich beide Länder halten, ohne daraus ein großes Aufsehen zu machen.

So hat sich Italien in den letzten Jahrzehnten an diese durch Recht und Praxis erhärtete Erkenntnis gehalten und wichtige, Südtirol betreffende Entscheidungen stets mit Österreich abgestimmt. Eine dem widersprechende Vorgangsweise der einen oder der anderen Seite würde somit die nach der Streitbeilegungserklärung konsolidierte (und darin letztendlich auch begründete) Praxis des Verzichts auf Unilateralität, der nur reziprok gelten kann, verletzen.

So hat beispielsweise der damalige Ministerpräsident Matteo Renzi 2014 eine Verbalnote an Bundeskanzler Werner Faymann gerichtet, in der explizit auf die Streitbeilegung von 1992 verwiesen und in der betont wird, dass eine neue Finanzregelung im Einvernehmen mit den politischen Lokalverwaltungen getroffen worden sei und dass dieses Einvernehmen auch bei künftigen Änderungen des Autonomiestatuts oder der Südtirol betreffenden Finanzregelung gesucht werde. Das Antwortschreiben Faymanns betonte die Bedeutung der bilateralen Vorgangsweise.

Österreich kann demnach genauso wenig Handlungen außerhalb dieser bilateralen Ebene und ohne Rücksicht auf Italien vornehmen, die erhebliche Auswirkungen auf Südtirol haben. Das ist, wie bereits unterstrichen, recht eindeutig 2017 zum Ausdruck gekommen, als nach den Nationalratswahlen die ÖVP-FPÖ Regierung für die Südtiroler/-innen den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft unter Beibehaltung der italienischen durchsetzen wollte, aber schließlich von seiner rein innerstaatlichen Initiative Abstand nehmen und anerkennen musste, dass es dazu des Einvernehmens mit Italien bedarf.

Vor der Verbalnote Renzi-Faymann gab es bereits im Jahre 2000 einen Briefwechsel zwischen Rom und Wien, als Außenminister Lamberto Dini seiner Amtskollegin

Benita Ferrero-Waldner über eine Verfassungsänderung berichtete, die u. a. auch eine Änderung des Autonomiestatuts nach sich zog, aber mit der politischen Vertretung der ethnischen Minderheit Südtirols abgesprochen worden war. Ferrero-Waldner nahm die Änderungen in ihrem Antwortschreiben zur Kenntnis. Dini bekräftigte, weiterhin im Einvernehmen und in Zusammenarbeit mit Österreich vorgehen zu wollen.

Den nächsten Briefwechsel gab es 2017 zum Verfassungsgesetz über die Ladin/-innen, mit dem deren Rechte ausgeweitet wurden. Im Brief von Ministerpräsident Paolo Gentiloni an Bundeskanzler Christian Kern nahm dieser ausdrücklich Bezug auf die Note vom 22. April 1992, mit der Italien die durchgeführten Paketmaßnahmen an Österreich übermittelt hatte. Auch Gentiloni betonte wiederum die einvernehmliche, bilaterale Lösung in Südtirol-Angelegenheiten, die Bundeskanzler Kern positiv zur Kenntnis nahm.

Nur unter der Mitte-Rechts-Regierung von Silvio Berlusconi war das Einvernehmen bei der Finanzregelung von 2009 etwas ins Stocken geraten. Da die italienische Regierung Wien nicht informiert hatte, nahm Österreich in einem Schreiben an Rom das Finanzabkommen zur Kenntnis. Italiens Regierung übermittelte darauf hin die auf dem Abkommen beruhenden Gesetzesbestimmungen, betonte aber zugleich, es handle sich um interne Rechtsnormen (zu den Briefwechseln vgl. Haller 2020, 376–387).

Der Pariser Vertrag von 1946 hat sich dank des „guten Willens“ beider Seiten weiterentwickelt. Der europäische Einigungs- und Integrationsprozess hat die Logik der staatlichen Souveränität abgeschwächt und an die Stelle von nebeneinander agierenden souveränen Nationalstaaten eine politische Union gesetzt. Die mittlerweile gemeinsame Zugehörigkeit zu dieser Union und das auf dem durch den Pariser Vertrag und dessen Durchführungsmaßnahmen begründete bilaterale Sonderverhältnis haben den Weg zum österreichisch-italienischen „Kondominium“ geöffnet.

6. Südtirol, Kondominium *sui generis*

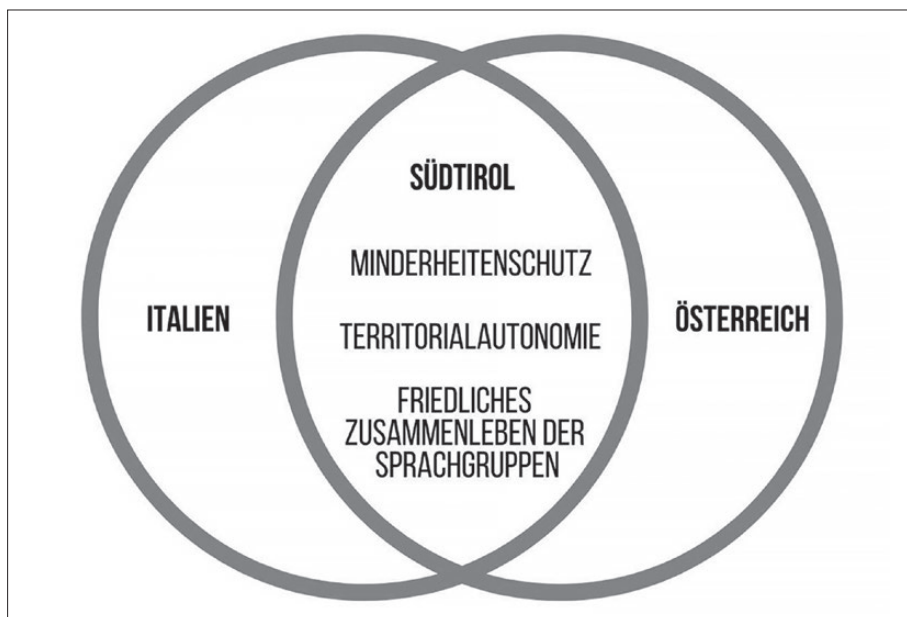
Wir haben eingangs gesehen, dass es nicht nur einen Typus von Kondominium gibt, sondern davon abgestufte Erscheinungsformen, von der gemeinsamen Verwaltung eines Territoriums, das sich in der Souveränität von zwei Staaten befindet, bis hin zu einer Prädominanz eines Staates gegenüber einem anderen, auch wenn beide gemeinsam Kondominaten sind.

Das Kondominium war ursprünglich Ausfluss unbeschränkter staatlicher Souveränität. Diese Logik staatlicher Souveränität hat in den letzten Jahrzehnten einen Wandel erlebt, der in Europa mit dem europäischen Integrationsprozess zusammenhängt.

Da die Macht der Souveränität für die staatliche Identität abgenommen hat, eröffnen sich auch für das Kondominium neue Perspektiven. Die Europäische Union ist ein politisches System *sui generis*, aber auch eine Rechtsgemeinschaft (vgl. Nicolaysen 2008). Die Organe der EU treffen verbindliche Entscheidungen, die zunehmend mehr Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens regeln. Die Union ist eine Institution mit einer eigenen Legislative, Exekutive und eigenen Gerichten (vgl. Wessels 2008, 83). Die Mitgliedsstaaten haben zunehmend Souveränität an die Union abgetreten, die kein klassischer Staat ist. Die Union spricht auch im Namen der Mitgliedsländer. Die Mitgliedsstaaten der Union haben ihre traditionellen Vorstellungen von Souveränität revidiert, bewerten die Prozesse neu, über die sie miteinander kommunizieren und handeln (vgl. Rosamond 2010, 120). Dieser Prozess der Neubewertung der Souveränität seitens der EU-Mitgliedsstaaten deutet darauf hin, dass das Kondominium als mittel- bis langfristiger Mechanismus zur Lösung von Grenzkonflikten neu eingesetzt werden könnte, dass das Kondominium als Institut des Völkerrechts nicht nur im Sinne des *hard power*, sondern auch des *soft power* neue Perspektiven zu eröffnen mag.

Südtirol könnte ein klassisches Beispiel dafür sein. Italien und Österreich haben mit dem Pariser Vertrag noch nicht gemeinsam souveräne Rechte über ein bestimmtes Territorium ausgeübt, was eine klassische Voraussetzung für ein Kondominium darstellt. Aber wie wir gesehen haben, haben sich im Laufe der politischen Entwicklung allmählich und zunehmend Merkmale einer solchen Gemeinsamkeit herausgebildet. Der wohl definitive Sprung zur Verrechtlichung bestimmter gemeinsamer souveräner Rechte erfolgte mit der Streitbeilegungserklärung von 1992, in der auf die vollständige Erfüllung des De Gasperi-Gruber-Abkommens und des friedlichen Zusammenlebens verschiedener Sprachgruppen verwiesen wird. Im Klartext heisst dies, dass alle Normen des Minderheitenschutzes im Rahmen der Territorialautonomie und alle Normen und Maßnahmen, die das friedliche Zusammenleben aller Sprachgruppen in Südtirol – nicht nur der Sprachminderheiten – betreffen, signifikante Elemente eines Kondominiums hinsichtlich eines bestimmten Territoriums darstellen. Sowohl Italien als auch Österreich können in Bezug auf diese besonderen Politikfelder nicht mehr alleine handeln. Genauso wenig können dies mittlerweile auch die Südtiroler Autonomieorgane (Landtag und Landesregierung), da sie gleichermaßen an diesen politischen Rahmen der internationalen Beziehungen mit Rom und Wien gebunden sind. Es handelt sich somit nicht um ein klassisches Kondominium mit der gemeinsamen Verwaltung des gesamten Territoriums kraft souveräner Rechte der beiden Nachbarn Italien und Österreich, sondern um eine Schnittmenge, die aus mehreren Politikfeldern besteht.

Abb. 1: Kondominium *sui generis*. Gemeinsame souveräne Rechte Italiens und Österreichs



Quelle: Eigene Darstellung

7. Schlussfolgerungen

Wir sind zu Beginn unserer Ausführungen von drei Thesen ausgegangen. Die erste lautete, Südtirol sei ein italienisch-österreichisches Kondominium *sui generis*. Auf Grund der politischen Entwicklungen, aber definitiv mit der Streitbeilegungserklärung von 1992 sind die beiden Nachbarländer Italien und Österreich über die gemeinsamen Politikfelder des Minderheitenschutzes im Rahmen einer Territorialautonomie und des friedlichen Zusammenlebens unter den Sprachgruppen miteinander verknüpft. Es handelt sich im Wesentlichen um den gesamten rechtlichen Besitzstand der Autonomie Südtirols im weitesten Sinne. Diese Verknüpfung geht inzwischen über die Beziehungen des Pariser Vertrags weit hinaus, auch weit über die Schutzfunktion Österreichs (vgl. Hilpold/Perathoner 2011; Haller 2020, 387–409).

Kondominien entstanden in der Vergangenheit vor allem als Folge von territorialen Konflikten. Ein Kondominium entstand, weil es keine definitive territoriale Lösung zwischen den Konfliktparteien gab. In Südtirol ist interessanterweise der Prozess umgekehrt verlaufen, lautete unsere zweite These. In Südtirol hat sich ein

Kondominium nach offizieller Beendigung des Konflikts (1992) herausgebildet und nicht vorher, weil es eine Grenzstreitigkeit gab. Eine solche gab es, offiziell jedenfalls, seit 1946 mit Unterzeichnung des De Gasperi-Gruber Vertrags nicht mehr.

Kondominien weisen eine abgestufte gemeinsame Verwaltung eines Gebietes auf. Italien und Österreich haben selbstverständlich nie eine völlige paritätische Verwaltung über ein gemeinsames souveränes Gebiet ausgeübt, aber sie verwalten gemeinsam eine Schnittmenge zentraler Politikfelder der Südtirol-Autonomie. Die Entwicklung hin zu einem Kondominium *sui generis* war aber nur möglich, weil der europäische Integrationsprozess den Gedanken der Souveränität abgeduldet und relativiert hat, wie wir es in unserer dritten These formuliert haben.

Eine Folge dieses neuen Rechtsverhältnisses zwischen Italien und Österreich ist der Umstand, dass die beiden Länder in den Politikfeldern der Autonomie, des Minderheitenschutzes und des Zusammenlebens der Sprachgruppen keine einseitigen Maßnahmen treffen können, sondern nur im Einvernehmen handeln können.

Das Verhältnis zwischen Österreich und Italien in Bezug auf Südtirol ist somit in der bilateralen Praxis vom gegenseitigen *Verzicht auf einseitige Vorgangsweisen* gekennzeichnet.

Anmerkungen

- 1 Vom Kondominium ist das *Koimperium* zu unterscheiden. Ein Koimperium liegt vor, wenn zwei oder mehrere Staaten die gemeinsame Souveränität über das Hoheitsgebiet eines Dritten ausüben, wie dies für die Internationale Zone von Tanger in Marokko von 1923 bis 1956 der Fall war. Zu unterscheiden sind weiters das Mandat, Treuhand, Non-Self-Governing Gebiete und das Protektorat. Vgl. Samuels 2010, 758–767.
- 2 Nicht von einem Kondominium im engeren Sinne, sondern von der reziproken Gleich-Behandlung deutsch- und italienischsprachiger Bürger/-innen in Südtirol sprach die Europa-Union Tirol in einer Broschüre des Jahres 1979, in der es darum ging, wie ethnisch gemischte Gebiete entflochten werden könnten. Darin theoretisieren die beiden Autoren Fried Esterbauer und Eduard Stoll eine „europäische Lösung“ im Falle einer Volksabstimmung für die italienische Bevölkerung Südtirols. „Dabei sollte zweckmäßigerweise eine Einheit Neu-Bozen (etwa rechts der Talfer) – Leifers geschaffen werden, da die italienische Bevölkerung mit ca 80.000 Personen wahrscheinlich nicht die Koppelung ihres Schicksals mit dem des übrigen Südtirol wünscht. Zum Zwecke einer friedensstiftenden Entflechtung der ethnischen Interessenlagen sollte im Falle, dass sich die obige Zone für eine Trennung entscheidet, die italienische Bevölkerung Alt-Bozens für die italienische Staatsbürgerschaft optieren können und in diesem Falle in kommunaler Hinsicht zu Neu-Bozen gehören, während der deutschen Bevölkerung von Neu-Bozen und Leifers ebenfalls eine Option offenstehen müsste, wobei für diese Personen dann in kommunaler Hinsicht Alt-Bozen zuständig wäre. Selbstverständlich müsste gewährleistet sein, dass in großzügiger Anwendung der Reziprozität für alle Bozner und Leiferer, in welchem Stadt- oder Gemeindeteil sie auch immer wohnen, der Wohnsitz, der Arbeitsplatz, die Schulen usw. gesichert bleiben, wofür die Gegenseitigkeit die nötige Garantie darstellen würde. Ein paritätischer Koordinierungsausschuss für beide Gemeinden (transnationale Grenzregion) sollte für gemeinsame Angelegenheiten zuständig sein“ (vgl. Esterbauer/Stoll 1979, 40). Die reziproke Behandlung der Bürger/-innen ging da eher in Richtung Errichtung von homelands für Italiener/-innen innerhalb eines deutschsprachigen Umfelds. Dem gegenüber gab es in jenen Jahren auch den Vorschlag, Südtirol in ethnische Kantone aufzuteilen (Acquavia/Eisermann 1981).

Literaturverzeichnis

- Acquaviva, Sabino/Eisermann, Gottfried (1981), *Alto Adige spartizione subito?*, Bologna: Patron editore
- BBC News (2018), *The island that switches countries every six months*, <https://www.bbc.com/news/stories-42817859> (30.12.2021)
- Bernardini, Giovanni (2016) (Hg.), *L'Accordo De Gasperi-Gruber. Una storia internazionale*, Trento: Fondazione Bruno Kessler Press

- Bretschneider, Falk/Jendorff, Alexander (2011), Kondominium. Typen, Funktionsweisen und Entwicklungspotentiale von Herrschaftsgemeinschaften in Alteuropa anhand hessischer und thüringischer Beispiele, in: *Revue de l'Institut français d'histoire en Allemagne*, 1–3; <http://journals.openedition.org/ifha/6573> (25.03.2022)
- Dahm, Georg/Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger (1988), *Völkerrecht*, Bd. I/1: Die Grundlagen. Die Völkerrechtssubjekte, 2., Völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin/New York: de Gruyter
- Daly, Martin W. (1991), *Imperial Sudan: The Anglo-Egyptian Condominium 1934–56*, Cambridge: Cambridge University Press
- Denicolò, Guido/Pallaver, Günther (2018), Doppelstaatsbürgerschaft für Südtiroler/-innen: Verzicht auf Alleingänge, in: Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 2018, Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol*; Bozen: Edition Raetia, 255–280
- Die Furche (1946), *Condominium Südtirol. Ein letzter Vorschlag zur Wahrung von Recht und Gerechtigkeit*, 10.08.1946, Nr. 32, <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno?aid=dfu&datum=19460810&seite=1&zoom=33> (31.12.2021)
- Esterbauer, Fried/Stoll, Eduard (1979), Eine europäische Lösung für Südtirol, in: Stoll, Eduard/Esterbauer, Fried (Hg.), *Tirol und Europa*, Bruneck: Europa-Union-Tirol
- Gatterer, Claus (1975), Die italienisch-österreichischen Beziehungen vom Gruber-De Gasperi-Abkommen bis zum Südtirol-Paket (1946–1969), in: Wandruszka, Adam/Jedlicka, Ludwig (Hg.), *Innsbruck – Venedig: Österreichisch-italienische Historikertreffen 1971 und 1972*, Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 521–598
- Gehler, Michael (1996) (Hg.), *Verspielte Selbstbestimmung? Die Südtirolfrage 1945/46 in US-Geheimdienstberichten und österreichischen Akten. Eine Dokumentation (Schlern-Šriften 302)*, Innsbruck: Universitätsverlag Wagner
- Geoghegan, Peter (2014), Welcome to Brčko, Europe's only free city and a law unto itself, in: *The Guardian*, 14.5.2014, www.theguardian.com/cities/2014/may/14/brcko-bosnia-europe-only-free-city (30.12.2021)
- Haller, Matthias (2020), *Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht*, jur. Dissertation, Universität Innsbruck
- Hilpold, Peter (2003), Der Südtiroler Weg völkerrechtlicher Stufenlösung im europäischen Vergleich, in: Clementi, Sieglinde/Woelk, Jens (Hg.), 1992: Ende eines Streits, Baden-Baden: Nomos, 109–117
- Hilpold, Peter (2011), Neue Perspektiven der Selbstbestimmung? Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbständigung von Territorien in Europa, in: Hilpold, Peter/Steinmair, Walter/Perathoner, Christoph (Hg.), *Rechtsvergleich an der Sprachgrenze, Völkerrecht, Europarecht und internationales Wirtschaftsrecht*, Bd. 13, Frankfurt a.M. et al: Peter Lang, 157–196
- Hilpold, Peter/Perathoner, Christoph (2011), Die Schutzfunktion Österreichs gegenüber der deutschen und ladinischen Minderheit in Südtirol – eine völkerrechtliche und rechtsvergleichende Analyse, in: Hilpold, Peter/Steinmair, Walter/Perathoner, Christoph (Hg.): *Rechtsvergleich an der Sprachgrenze, Völkerrecht, Europarecht und internationales Wirtschaftsrecht*, Bd. 13, Frankfurt a.M. et al: Peter Lang, 197–223
- Jendorff, Alexander (2010), Kondominium. Typen, Funktionsweisen und Entwicklungspotentiale von Herrschaftsgemeinschaften in Alteuropa anhand hessischer und thüringischer Beispiele, in: *Veröffent-*

- lichungen der Historischen Kommission für Hessen, 72, Marburg: Historische Kommission für Hessen
- Keil, Soeren/Woelk, Jens (2017), In Search of Functionality and Acceptance: The Distribution of Competences in Bosnia and Herzegovina, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), *Federal Power-Sharing in Europe*, Baden-Baden: Nomos, 119–145
- Kelsen, Hans (1945), The Legal Status of Germany According to the Declaration of Berlin, in: *The American Journal of International Law*, Bd. 39, Nr. 3, 518–526
- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (2018), Incontro del ministro Alfano con la sua omologa austriaca, 16.1.2018, www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2018/01/incontro-del-ministro-alfano-con_17/ (25.03.2022)
- Müller, Andreas A. (2005), *Berg Athos. Geschichte einer Mönchsrepublik*, München: C.H. Beck
- Nicolaysen, Gert (2008), Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, in: Weidenhofer, Werner (Hg.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 105–121
- Pallaver, Günther (2018), Selbstbestimmung und politische Symbolik, in: Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Pallaver, Günther (Hg.), *Politika 2018. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol*, Bozen: Edition Raetia, 161–177
- Piccoli, Paolo/Vadagnini, Armando (2010), *Progetti e documenti per lo Statuto speciale di autonomia del 1948*, Fondazione Bruno Kessler. *Annali dell'istituto storico italo-germanico in Trento*, Fonti, 8, Bologna: il Mulino
- Pizzorusso, Alessandro (1976), Aspetti dell'efficacia giuridica dell'accordo Degasper-Gruber/Aspekte der Rechtswirksamkeit des Degasper-Gruber-Abkommens, in: *Regione trentino-alto adige/Region trentino-südtirol* (Hg.), *L'Accordo di Parigi/Der Pariser Vertrag 5 settembre 1946/5. September 1946. A 30 anni dalla firma dei Patti Degasper-Gruber/Zum dreißigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Degasper-Gruber-Abkommens*, Trento: Regione Trentino-Alto Adige/Region Trentino-Südtirol, 137–148
- Ritschel, Karl Heinz (1966), *Diplomatie um Südtirol. Politische Hintergründe eines europäischen Versagens. Erstmals dargestellt aufgrund der Geheimakten*, Stuttgart: Seewald Verlag
- Rosamond, Ben (2010), New Theories of European Integration, in: Cini, Michelle/Pérez-Solózano Borrágán, Nieves (Hg.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, 104–122
- Samuels, Joel H. (2008), Condominium Arrangements in International Practice: Reviving an Abandoned Concept of Boundary Dispute Resolution, in: *Michigan Journal of International Law*, Vol. 29, Issue 4, 727–776
- Steininger, Rolf (1987), *Los von Rom? Die Südtirolfrage 1945/46 und das Gruber-De Gasperi-Abkommen*, Innsbrucker Forschungen zur Zeitgeschichte, Bd. 2, Innsbruck: Haymon-Verlag
- Steininger, Rolf (1997), *Südtirol im 20. Jahrhundert. Vom Leben und Überleben einer Minderheit*, Innsbruck: StudienVerlag
- Stocker, Martha (2019), *Die Paketschlacht. Ringen um die richtige Entscheidung in der Südtirolfrage*, Bozen: Athesia
- Südtiroler Landesverwaltung (2018), LH Kompatscher bei Ministerin Kneissl: Doppelstaatsbürgerschaft, 6.3.2018, <https://news.provinz.bz.it/de/news-archive/608631> (25.03.2022)

- Umland, Andreas (2021), Kein Grund zur Kapitulation im Donbass, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.12.2021, www.faz.net/aktuell/politik/ausland/russische-ansprueche-in-der-ukraine-anerkennen-17684032.html (25.03.2022)
- Waschkuhn, Arno (1999), Die politischen Systeme Andorras, Liechtensteins, Monacos, San Marinos und des Vatikan, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen: Leske + Budrich, 697–712.
- Wessels, Wolfgang (2008), Das politische System der Europäischen Union, in: Weidenhofer, Werner (Hg.), Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 83–104
- Zeller, Karl (1989), Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs, Wien: Braumüller

Dokumentenanhang

Dokument 159, Anlage A.

Südtirol Statut „Streng vertraulich! Nur zum persönlichen Gebrauch!“ von Karl Gruber (Mai-August 1946), abgedruckt in Gehler 1996, 417–418.

I. *Bevölkerung*

- 1.) Im Gebiet Südtirol „Brenner-Salurn“ wird die Wohnbevölkerung registriert, Südtiroler ist, wer seit... in diesem Gebiet ansässig ist (Liste A).
- 2.) Die (dauernde) Niederlassung in diesem Gebiet bedarf für Nichtregistrierte der Zustimmung der Landesversammlung Südtirol.
- 3.) Den Staaten Italien und Österreich ist es gestattet, eine bestimmte Anzahl ihrer Staatsbürger in Verwaltungsfunktionen zu beschäftigen (Liste B).
- 4.) Optionen aus dem Hitler-Mussolini-Abkommen sind nichtig.

II. *Verwaltung*

- 1.) Die Liste A ist gleichzeitig Grundlage des Wahlkatasters für die Landesversammlung Südtirols. Gleiches, geheimes, direktes Verhältniswahlssystem.
- 2.) Die Landesversammlung wählt einen Landesausschuß (L.A.), dem die gesamte Verwaltung des Landes Südtirol obliegt, soweit nicht das Statut bestimmte Funktionen anderen Körperschaften überträgt.
- 3.) Der L.A. hat im Gebiet Südtirol die Steuerhoheit. Die Verwaltungskosten werden aus den Steuereinkünften gedeckt.
- 4.) Soweit bestimmte Verwaltungsfunktionen dem Staat Italien oder Österreich ausschließlich zukommen, decken diese Staaten die Kosten.

- 5.) Soweit bestimmte Verwaltungsfunktionen gemeinsam von diesen Staaten ausgeübt werden, werden die Kosten dieser Verwaltung zu gleichen Teilen gedeckt.
- 6.) Italien und Österreich sind berechtigt, den Südtirolern eine Vertretung in ihren gesetzgebenden Körperschaften einzuräumen.
- 7.) Die Landesverfassung Südtirols ist, einschließlich der Minderheitenrechte, Teil des Südtiroler Statuts.

III. *Verwaltungsexemtionen*

- 1.) Italien hat das ausschliessliche Recht, in Südtirol Streitkräfte zu unterhalten. Die Südtiroler (Liste A) sind nicht militärpflichtig.
- 2.) Die Zahl dieser Streitkräfte ist statutarisch beschränkt. Ihre Ubikationen (sic!) und die Befestigungszonen sind festzulegen.
- 3.) Die Eisenbahn-Fernstraßen und Luftfahrt-Verwaltung ist gemeinsame Sache Italiens und Österreichs.
- 4.) Die Elektrizitätsverwaltung, soweit sie nicht dem lokalen Bedarf dient, ist Sache Italiens.

IV. *Verkehr*

- 1.) Der Personenverkehr über die österreichische bzw. italienische Grenze ist frei für Österreicher und Südtiroler bzw. Italiener und Südtiroler.
- 2.) Die Südtiroler können sich nach Wahl eines italienischen oder österreichischen Passes bedienen. Zum Rechtsschutz ist sowohl Italien als auch Österreich verpflichtet.
- 3.) Die Ausfuhr von Gütern *Südtiroler Herkunft* in beide Staaten ist zollfrei.
- 4.) Die Einfuhr von Gütern aus beiden Staaten ist zollfrei. Bei Ausfuhrverboten ist jedoch eine Sonderbewilligung erforderlich.
- 5.) Die österreichische Zollgrenze verbleibt wie bisher. Die italienische Zollgrenze wird an die Südgrenze Südtirols verlegt.

V. *Wirtschaft*

- 1.) Für die Elektrowirtschaft und die von Italien seit 1919 errichteten Industrien gelten weiter die bisherigen Gesetze.
- 2.) Für die übrige Wirtschaft gelten die österreichischen Gesetze.
- 3.) Für die innere Verwaltung gelten die Rechtsnormen des L.A., soweit nicht für bestimmte Verwaltungsgebiete in diesem Statut eine andere Zuständigkeit bestimmt ist.
- 4.) Die Besitzverhältnisse des Jahres...bleiben unverändert.

VI. *Schiedsverfahren*

- 1.) Die strittigen Zuständigkeiten aus dem vorliegenden Statut sind vom internationalen Gerichtshof im Haag zu schlichten. Klageberechtigt sind Italien, Österreich und der Südtiroler L. A.
- 2.) Mit dem Sitz in Bozen wird ein Schiedsgericht errichtet. Vorsitzender ein Neutraler, Mitglieder paritätisch Italien und Österreich, ferner je ein Mitglied der österreichischen und italienischen Volksgruppe in Südtirol.
- 3.) Die Vereinten Nationen übernehmen die Garantie für die Rechtsanwendung des vorliegenden Statuts.

Dokument 164, Anlage B:

Anlage Nr. 1, Thema: „Eine Kompromißlösung für Südtirol“, vom 15.8.1946, B-3878 [zum Telegramm Nr. 1721 der Amerikanischen Gesandtschaft, Wien. Österreich, vom 8.9.1946 zum weiteren Material bezüglich Südtirolproblem], abgedruckt in Gehler 1996, 424–431.

1. Kondominium

Sollten Plebiszit und Internationalisierung nicht erreicht werden, zieht man ein Kondominium als nächstbeste Lösung in Betracht.

Vor einigen Monaten wies Dr. Gruber Dr. Thalhammer von der Landesstelle für Südtirol an, einen Plan für ein Condominium zu erarbeiten. Die folgenden sollten die wichtigsten Punkte dieses Plans bilden:

- a) Das Gebiet soll seine eigene lokale Regierung haben,
- b) Italienische Militärbesatzung,
- c) Die Wirtschaft des Gebietes soll folgendermaßen aufgeteilt sein: für die Landwirtschaft etc. ist Österreich zuständig, für die Industrie, etc. Italien.
- d) Die Staatsbürgerschaft der Bewohner des Territoriums wird so geregelt, dass die Südtiroler Österreicher werden und die Italiener Italiener bleiben würden;
Vertreter der österreichischen Bevölkerung würden im Tiroler Landtag Sitze haben und Vertreter der italienischen Bevölkerung würden im italienischen Parlament sitzen.
- e) In bezug auf die Finanzen würde das Gebiet ein integraler Teil Italiens bleiben.

Arianna Piacentini

Gli 'Altri' nelle democrazie consociative: Alto Adige e Bosnia Herzegovina a confronto

"Others" in consociational democracies: comparing South Tyrol and Bosnia Herzegovina

Abstract The consociational model of democracy is one of the most widely used systems for managing plural societies. In its corporate variant, it regulates political representation and participation by accommodating the interests of groups identified according to ascriptive criteria. In so doing, however, it marginalizes and even excludes all those who bear identities that are not foreseen and included in the system. Generally grouped under the catch-all label "Others", these individuals are confronted with the choice of either adapting to the ethnic divide or remaining left out. How do these citizen "Others" deal with ethnically connoted and organised states? The article, grounded in empirical material collected in South Tyrol and Bosnia Herzegovina in the years 2019–20, explores what mechanisms and strategies citizens potentially "Others" adopt when faced with structural obstacles, paying particular attention to the "identity choices" granting them greater inclusion and participation.

1. Introduzione

Secondo Arendt Lijphart (1977), le consociazioni – altresì dette modelli di power-sharing o di condivisione del potere, sono il modo più adatto per organizzare e amministrare società plurali, ovvero quelle divise lungo linee religiose, ideologiche, linguistiche, o etniche. Esistono due tipi principali di consociazioni: le *corporative*, che identificano i gruppi in base a criteri ascrittivi (lingua, religione, etnia ecc.); e le *liberali*, che accolgono qualsiasi identità politica emerga secondo la logica dell'autodeterminazione (McCulloch 2014). Le consociazioni, ed in particolare le corporative, sono state ampiamente criticate (Brass 1991; Horowitz 1985) e accusate, tra l'altro, di privilegiare e cristallizzare le identità collettive a scapito di altre forme di identificazione (Brubaker/Cooper 2000); nonché di discriminare, escludendoli, chiunque abbia una identità “non prevista” dal sistema. Tali cittadini, i cosiddetti “Altri”, non sono infatti esplicitamente inclusi nei sistemi e meccanismi consociativi, dunque si trovano inevitabilmente ad affrontare una serie di ostacoli – sia formali che informali.

Partendo da queste premesse, il presente contributo guarda alle consociazioni corporative di Alto Adige e Bosnia Herzegovina, ed esplora come e attraverso quali canali i cittadini potenzialmente “Altri” interagiscono con, e all'interno, di istituzioni statali etnicizzate. Secondo le statistiche più recenti (ASTAT 2011), infatti, l'Alto Adige è popolato da due grandi gruppi etno-linguistici – quello tedesco (69,41 per cento) e quello italiano (26,06 per cento), e da un terzo gruppo di lingua ladina (4,53 per cento). La Bosnia Herzegovina (Statistika 2013), invece, è popolata da bosgnacchi (50,01 per cento), Croati Bosniaci (15,5 per cento) e Serbi Bosniaci (30,08 per cento) – questi ultimi quasi esclusivamente residenti nell'Entità¹ di Republika Srpska, mentre gli altri due principalmente nella Federazione di Bosnia Herzegovina. I cittadini non allineati etnicamente (“Altri”) contano il 3,7 per cento della popolazione totale della Bosnia Herzegovina; mentre in Alto Adige coloro che si dichiarano “Altri” e poi si aggregano a uno dei tre gruppi rappresentano l'1,68 per cento della popolazione.

Quanto segue è frutto di una ricerca qualitativa² condotta negli anni 2019-20, volta a far luce su come gli “Altri” navigano le divisioni e la governance etnica.

2. Il complesso power-sharing Altoatesino e il sistema tripartito della Bosnia Herzegovina

La complessa condivisione del potere altoatesino (Wolff 2008) protegge le minoranze linguistiche attraverso l'attuazione di una serie di meccanismi, uno dei quali è il sistema delle quote etniche. Introdotti già nel 1946 con l'Accordo Gruber-De Gasperi, i meccanismi consociativi sono stati mantenuti anche con l'entrata in vigore del Secondo – e attuale – Statuto di Autonomia (1972). Tali meccanismi avevano lo scopo di includere, rappresentare e salvaguardare l'identità, la cultura e l'interesse di ciascuno dei tre principali gruppi altoatesini – quello tedesco, italiano, e ladino; assicurando e mantenendo la pluralità etno-linguistica degli organi pubblici e delle istituzioni dello Stato. Lo strumento individuato per raggiungere tale obiettivo è il sistema delle quote etniche, alle quali sono collegati una serie di diritti e benefici individuali e collettivi. Le proporzioni etniche sono calcolate sulla base del censimento più recente, e vengono applicate in base alla forza numerica dei gruppi etno-linguistici – che, a loro volta, viene determinata tramite la “dichiarazione di appartenenza o aggregazione linguistica”. Dal punto di vista del cittadino, tale strumento permette 1) di “candidarsi a una carica pubblica; 2) di avere il diritto di presentare una domanda per ricevere sussidi e [...] 3) di essere impiegato come funzionario pubblico” (Alber 2021, 190).

Sebbene funzionale al suo scopo, questo sistema etnico non è perfetto e, come anticipato, chiunque possieda una identità non standard e non prevista è (teoricamente) tagliato fuori dal sistema. Tale questione fu sollevata già negli anni 1980, e sebbene nel 1991 fu sancita la possibilità di dichiararsi “Altri”, questi dovevano/deve comunque “aggregarsi” ad uno dei tre gruppi etno-linguistici al fine di partecipare attivamente alla vita politica altoatesina, nonché beneficiare dei diritti e delle risorse ridistribuite secondo criteri etnici. Il rifiuto o la mancata dichiarazione/aggregazione linguistica a uno dei tre gruppi riconosciuti automaticamente causa l'esclusione dell'individuo dal sistema proporzionale, dunque la perdita/rinuncia dei sopracitati vantaggi. Inoltre, sebbene la dichiarazione/aggregazione linguistica possa essere modificata in qualsiasi momento, tali modifiche entrano in vigore 18 mesi dopo, scoraggiando dunque tale pratica. Da un punto di vista istituzionale, quindi, la libertà individuale all'auto-identificazione e espressione della propria identità è subordinata al funzionamento di un sistema radicato sull'esistenza di gruppi identificati e cristallizzati secondo criteri ascrivibili. A riprova di ciò, si pensi al fatto che la dichiarazione di appartenenza/aggregazione linguistica non deve necessariamente corrispondere alla “realtà”, e non ci sono controlli, sanzioni o

punizioni che impediscano a ciascun cittadino di “dichiarare il falso” per motivi opportunistici.

In Bosnia Herzegovina troviamo una situazione simile a quella sopra descritta. L'Accordo di Pace di Dayton (DPA), firmato nel 1995, sancì la fine della guerra e pose le basi per la ricostruzione dello Stato Bosniaco Herzegovese. Secondo la sua costituzione (DPA, allegato IV), la Bosnia Herzegovina è costituita da tre Popoli Costituenti (Serbi Bosniaci, Croati Bosniaci e Bosgnacchi) assieme con gli “Altri” – una categoria dal contenuto estremamente eterogeneo, e nella quale confluiscono sia i membri di 17 minoranze, sia tutti coloro i quali non possono o non vogliono identificarsi con i tre gruppi etno-nazionali. Alla luce della sua eterogeneità etnica e del suo passato conflittuale, anche in Bosnia Herzegovina furono introdotti meccanismi di power-sharing etnico volti a evitare la supremazia di un gruppo sugli altri, nonché a garantire l'uguaglianza socio-economica e l'eguale rappresentanza dei gruppi negli organi statali. Il sistema delle quote, ad esempio, è presente anche in Bosnia Herzegovina, ma oltre al criterio etnico se ne affianca uno territoriale – essendo la Bosnia Herzegovina divisa in due Entità, ed essendo l'etnicità territorializzata come conseguenza della pulizia etnica e del genocidio avvenuti negli anni di guerra. Le quote sono tuttora determinate sulla base dei dati del censimento della popolazione del 1991,³ tuttavia la loro applicazione è spesso basata su criteri informali, che vengono però osservati in tutti i settori della vita sociale e politica anche quando e dove non ufficialmente prescritti. Per quanto riguarda gli “Altri”, il DPA stabilisce che, a livello statale, questi non possono candidarsi né per la Presidenza statale tripartita né per la Camera dei Popoli; un membro del Gabinetto, il Consiglio dei Ministri, può però appartenere agli “Altri”; mentre a livello comunale, gli “Altri” hanno sempre una quota riservata. Nel complesso, tuttavia, il sistema politico-istituzionale della Bosnia Herzegovina resta etnico ed esclusivo, e gli “Altri” confinati ai margini della vita pubblica e politica del paese.

Come accadde in Alto Adige, in Bosnia Herzegovina la discriminazione subita dagli “Altri” fu portata alla luce nel 2008 dai rappresentanti delle comunità Ebraica e Rom, in quanto impossibilitati a candidarsi alla presidenza tripartita dello stato in virtù del loro essere “Altri”. Sebbene modifiche costituzionali e istituzionali ancora non siano state implementate, come in Alto Adige anche in Bosnia Herzegovina l'assenza di controlli e punizioni ha finito con il permettere e incentivare l'allineamento di tutti i cittadini, “Altri” inclusi, alla governance etnica – talvolta “mentendo” o “cambiando” identità a seconda delle necessità.

3. Ma chi sono gli “Altri”?

Da una prospettiva istituzionale, gli “Altri” sono tutti coloro che non possono o non vogliono identificarsi con le categorie collettive riconosciute all’interno di un sistema consociativo (Agarin et al. 2018). Tuttavia, mentre la categoria “Altri” non è ufficialmente presente in tutte le consociazioni esistenti, tutte le consociazioni si basano sull’esistenza di categorie collettive; e, di conseguenza e inevitabilmente, in tutte le consociazioni ci sono individui che ricadono al di fuori di esse. Da una prospettiva individuale, infatti, qualsiasi cittadino potrebbe avere difficoltà a “incasellare” la propria identità, sentendosi potenzialmente “a proprio agio” confluendo negli “Altri”. È necessario quindi distinguere tra 1) l’identità dichiarata degli individui o, meglio, il gruppo di appartenenza dichiarato – che corrisponde all’identità collettiva mobilitata in caso di necessità; e 2) il sentimento di appartenenza – corrispondente alla propria e personale idea di identità. Inoltre nessuna di queste due potenziali identità corrisponde o si sovrappone a quella *presunta* dall’esterno e *dedotta* sulla base di caratteristiche fisse e/o visibili come i nomi personali, la lingua parlata o il colore della pelle.

Il contenuto della categoria “Altri” è quindi eterogeneo e, secondo i dati empirici raccolti in Alto Adige e Bosnia Herzegovina, possiamo distinguere tre sottogruppi principali:

- 1) *minoranze etniche*: cittadini appartenenti a gruppi etnici diversi dai principali (ad es. in Bosnia Herzegovina: ebrei, rom, ecc.; in Alto Adige stranieri in possesso della cittadinanza italiana o di un permesso di soggiorno di lunga durata che li equipara ai cittadini italiani);
- 2) *misti*: individui provenienti da unioni/matrimoni misti tra due o più gruppi;
- 3) *contrari*: individui che evitano o rifiutano qualsiasi forma di auto-identificazione etno-nazionale/linguistica (spesso come forma di protesta politica).

Sebbene le tipologie siano, per definizione, parziali e non esaustive, i tipi ideali sopra indicati possono essere estesi anche ad altre consociazioni, aiutandoci così a comprendere la complessità sottostante le modalità di auto-identificazione.

4. Le scelte identitarie degli “Altri”

Nell’indagare i fattori che modellano i comportamenti e le scelte identitarie degli individui in contesti consociativi, gli intervistati hanno sottolineato che 1) praticamente tutti, “Altri” in particolare, tendono ad allinearsi alle divisioni etniche; e 2) il criterio sottostante la scelta identitaria è, generalmente e principalmente, radicato

nell'opportunismo. Inoltre, sempre stando ai dati empirici raccolti, i principali fattori in grado di incentivare tale allineamento, e dunque l'auto-identificazione con una delle categorie etniche preposte, sembrano essere 1) la disponibilità e le modalità di redistribuzione delle risorse economiche; e 2) il prestigio socio-economico goduto da ciascun gruppo. Data la loro natura e ragion d'essere, ci riferiamo a queste strategie comportamentali in termini di "allineamento opportunistico".

4.1 Disponibilità e redistribuzione delle risorse economiche

L'Alto Adige è un piccolo territorio in cui un insieme di condizioni favorevoli – soprattutto in materia di politica fiscale, ha permesso una crescita e un benessere socio-economico senza precedenti, tanto da figurare tra le aree più ricche d'Europa. La disponibilità di ingenti risorse finanziarie ha permesso di creare servizi e opportunità di lavoro, alimentando un sentimento generalizzato di efficienza e sicurezza, nonché evitando lo svuotamento del territorio verso altri luoghi. La provincia ha difatti un tasso di occupazione vicino al 100 per cento, ed una pubblica amministrazione molto estesa: su 49.406 dipendenti pubblici, 41.949 lavorano nell'amministrazione provinciale (ASTAT 2019). Per accedere alle procedure di selezione nel pubblico impiego, i candidati devono aver depositato la propria dichiarazione/agggregazione linguistica, la quale permette di concorrere per i posti riservati al gruppo cui hanno dichiarato di appartenere/aggiungersi. Se, da un lato, i criteri di accesso e partecipazione a tale sistema possono apparire rigidi ed esclusivi – soprattutto agli occhi degli "Altri"; dall'altro lato, è vero che sono tali solo in apparenza poiché, di fatto, lo strumento della dichiarazione/agggregazione linguistica permette a *chiunque* di partecipare e beneficiare del sistema allineandosi e dunque auto-iscrivendosi ad una categoria etno-linguistica. Il non allineamento, ovvero rifiutare di partecipare al sistema delle quote etniche, non fornendo la dichiarazione di appartenenza/agggregazione linguistica, rappresenta una scelta pragmaticamente svantaggiosa. Tutti gli altoatesini, ed in particolare quelli potenzialmente "Altri", sono dunque fortemente incentivati ad allinearsi alla governance etnica per ragioni opportunistiche: solo così, infatti, possono beneficiare delle ingenti risorse garantite ai soli membri delle comunità riconosciute.

In Bosnia Herzegovina osserviamo dinamiche simili se non identiche a quelle sopra citate, poiché la maggior parte dei cittadini – "Altri" inclusi – tende (quando possibile) ad allinearsi alla divisione etnica senza sfidarne i meccanismi. Tuttavia, e diversamente dall'Alto Adige, la Bosnia Herzegovina è uno "stato catturato" (Hulsey

2018), cioè le sue istituzioni pubbliche (e non solo) sono controllate dai partiti etno-nazionali al potere; la società bosniaca è inoltre estremamente povera, e le disuguaglianze economiche e sociali, aumentate dopo la guerra, non sono state risanate. L'afflusso di capitali esteri provenienti dalle organizzazioni internazionali ha poi contribuito a rendere il paese un *rentier-state* (Belloni 2020), favorendo la corruzione e il consolidamento di legami etno-clientelari (Piacentini 2019). In tale contesto, dunque, la presunta appartenenza etnica di ciascun individuo ha assunto un ruolo quasi vitale, e la mobilitazione strumentale dell'identità collettiva divenendo è diventata indispensabile al fine di entrare nel sistema (etno)politico ed istituzionale, nonché di beneficiare delle sue scarse risorse.

Come anticipato, in Bosnia Herzegovina l'applicazione delle quote etniche è ampiamente basata su criteri informali (tranne ove prescritto), talvolta discrezionali e personalistici. Ciononostante, le autorità statali cercano sempre di non avere settori della pubblica amministrazione "eticamente puri", e lo fanno spesso deducendo le origini etniche dei candidati sulla base dei loro nomi personali. A scampo di equivoci, tuttavia, quando si concorre per un posto pubblico può essere richiesto ai candidati di esibire il proprio certificato di nascita, l'unico documento attestante il background familiare. Data l'informalità e il carattere personalizzato di tale pratica, l'importanza di avere le giuste "connessioni e raccomandazioni" (Brković 2017), e soprattutto di appartenere ad uno dei tre popoli costituenti, risultano ancor più importanti.

Analogamente all'Alto Adige, anche in Bosnia Herzegovina il non allineamento etnico risulta essere pragmaticamente svantaggioso, e molti sono i fattori, formali e informali, che incentivano all'adozione di comportamenti opportunistici – gli unici in grado di garantire il maggior *pay off*.

4.2 Prestigio e status di gruppo: vincitori e vinti

Sebbene le abbondanti risorse economiche di cui dispone la Provincia autonoma di Bolzano siano state in gran parte impiegate per creare una società efficiente per tutti, è anche vero che ci sono "benefici sociali [...] pagati ai comuni in proporzione al gruppo linguistico nell'area del governo locale, il che significa che esiste un incentivo finanziario per le comunità ad aumentare la loro dimensione numerica" (De Villiers 2017, 19). Da un lato, quindi, l'allineamento etnico è istituzionalmente incentivato; dall'altro, la scelta dell'individuo rispetto a quale gruppo allinearsi è strettamente legata all'ampiezza delle opportunità concesse a ciascun gruppo. Ciò

detto, è bene sottolineare che in Alto Adige non ci sono squilibri o disparità tra i gruppi, e le risorse sono, con poche eccezioni, redistribuite proporzionalmente. Non sorprende, dunque, che sia il gruppo tedesco quello considerato “vincente” e verso il quale gli “Altri” tendono ad allinearsi. Molti, se non la maggior parte, dei provenienti da un background straniero o etnicamente misto scelgono di “schierarsi” con il gruppo tedesco, indipendentemente da considerazioni personali ed emotive, dall’attaccamento alla cultura italiana, o dalle reali competenze linguistiche. Per le stesse ragioni opportunistiche, capita anche che siano i membri stessi dei gruppi italiano e ladino a “cambiare identità”, dichiarando appartenenza al gruppo tedesco così da poter beneficiare di maggiori (non migliori) opportunità.

Al contrario, in Bosnia Herzegovina osserviamo uno scenario e delle dinamiche diverse, in larga parte dovute alle ragioni e logiche sottostanti l’implementazione del consociazionismo, ed all’eredità di guerra. In Bosnia Herzegovina, infatti, la strategia di allineamento non segue alcuna gerarchia o status dei gruppi – considerati tutti ugualmente “poveri e perdenti”. Alla luce delle difficoltà economiche, dell’etnopolitica imperante, e dell’elevatissimo tasso di corruzione e clientelismo, l’allineamento etnico sembra invece essere una questione di “mera sopravvivenza”. Tuttavia, come accade in Alto Adige, all’occorrenza anche gli “Altri” in Bosnia Herzegovina hanno modo di cambiare o mentire circa la propria identità dichiarata, e quindi di entrare a far parte di un sistema etnico, beneficiando delle sue scarse risorse.

5. Riflessioni conclusive: Chi sono allora gli “Altri”?

Da un punto di vista prettamente sociale e di vita quotidiana, la questione degli “Altri” è e rimane una questione *reale* – sebbene ampiamente taciuta e toccata indirettamente, sia in Alto Adige che in Bosnia Herzegovina. Le richieste per una scuola bilingue, anziché divisa tra i gruppi linguistici tedesco e italiano, ne sono un esempio; così come il diritto a identificarsi “Bosniaco Herzegovese” anziché *solo e soltanto* in termini etno-nazionali in Bosnia Herzegovina.

Da un punto di vista istituzionale, invece, la questione (quasi) non si pone – e soprattutto in Alto Adige. Come abbiamo visto, non solo la prosperità economica ha contribuito a placare le tensioni tra i gruppi e favorito la cooperazione politica; ma i meccanismi di power-sharing etnico hanno finito con il rappresentare una “rete di sicurezza” per tutti e tre i gruppi etno-linguistici tale per cui – sebbene in principio etnici e potenzialmente esclusivi – non vi è incentivo a modificarli o abbandonarli. I cittadini potenzialmente “Altri”, infatti, raramente si sentono tagliati fuori dal si-

stema alto atesino, il quale permette a chiunque di allinearsi e beneficiarne; e quando posti dinnanzi alla scelta di “se e dove allinearsi” optano per il gruppo in grado di conferirgli il maggior beneficio. In maniera simile, anche la stragrande maggioranza dei cittadini Bosniaco Herzegovesi continua a conformarsi alla governance etnica, allineandosi ad essa. Tuttavia, contrariamente a quanto accade in Alto Adige, povertà, corruzione, e disuguaglianze, hanno reso l’allineamento opportunistico, ed etnico, una scelta necessaria e quasi obbligata; una questione di sopravvivenza.

Concludendo, possiamo affermare che, a prescindere dalla consociazione in esame, la stragrande maggioranza dei cittadini potenzialmente “Altri” preferisce non dichiarare la propria appartenenza alla categoria ma confluire in uno dei gruppi etnici riconosciuti. Incentivati da una molteplicità di fattori – istituzionali, politici, finanziari, e sociali, i cittadini potenzialmente “Altri” (ma non solo) si allineano alla governante etnica per ragioni in larga parte opportunistiche: così facendo, superano l’esclusione, sostengono lo status quo, e traggono il massimo vantaggio e beneficio da sistemi di condivisione del potere (consociativi) inizialmente calibrati e pensati per pacificare, parificare e servire gli interessi dei *soli* principali gruppi etnici delle società plurali.

Note

- 1 La BiH è un unico paese ma internamente diviso in due Entità: la Federazione della BiH comprende il 51 per cento del territorio bosniaco, mentre la Republika Srpska ne occupa il 49 per cento. Inoltre, il distretto di Brčko è diventato autonomo nel 1999, non appartenendo a nessuna Entità.
- 2 Vedi la pubblicazione Piacentini (2021). Dopo una prima fase di ricerca bibliografica è seguita una fase di raccolta dati sul campo e durato 12 mesi. Un numero totale di 60 interviste semi-strutturate sono state condotte nelle città di Bolzano, Merano e Brunico, mentre in Bosnia Herzegovina sono state circa 45, e condotte nelle città di Sarajevo, Mostar e Banja Luka.
- 3 Ancora in vigore in tutto il paese, tranne che nel cantone di Sarajevo.

Riferimenti bibliografici

- Agarin, Timofey/McCulloch, Allison/Murtagh, Cera (2018), Others in Deeply Divided Societies. A Research Agenda, in: *Nationalism and Ethnic Politics*, 24 (3), 299-310
- Alber, Elisabeth (2021), South Tyrol's Model of Conflict Resolution. Territorial Autonomy and Power-sharing, in: Keil, Soeren/McCulloch, Allison (a cura di), *Power-sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*, Cham: Palgrave Macmillan, 171-200
- ASTAT (2011), 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni. <https://astat.provincia.bz.it/censimento-generale-popolazione-abitazioni.asp>
- ASTAT (2019), South Tyrol in Figures, Bolzano/Bozen: Istituto provinciale di statistica – ASTAT
- Belloni, Roberto (2020), *The Rise and Fall of Peacebuilding in the Balkans*, Cham: Palgrave Macmillan
- Brass, Paul (1991), *Ethnicity and Nationalism*, New Delhi: Sage Publications
- Brković, Čarna (2017), *Managing Ambiguity. How Clientelism, Citizenship, and Power Shape Personhood in Bosnia and Herzegovina*, New York: Berghahn
- Brubaker, Rogers/Cooper Fredrik (2000), Beyond Identity, in: *Theory and Society*, 29 (1), 1-47
- De Villiers, Bertus (2017), Power-sharing Options in Complex Societies. Possible Lessons from South Tyrol for Young Democracies on Ways to Protect Ethnic Minorities at a Regional Level, in: *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 16 (1), 1-31
- Horowitz, Donald (1985), *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press
- Hulsey, John (2018), Institutions and the Reversal of State Capture. Bosnia and Herzegovina in Comparative Perspective, in: *Southeastern Europe* 42 (1), 15-32
- Lijphart, Arendt (1977), *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven, CT: Yale University Press
- McCulloch, Allison (2014), Consociational Settlements in Deeply Divided Societies. The Liberal-corporate Distinction, in: *Democratization*, 21 (3), 501-18
- Piacentini, Arianna (2019), "Trying to fit in". Multiethnic Parties, Ethno-Clientelism and Power-Sharing in Bosnia Herzegovina and Macedonia, in: *Nationalism and Ethnic Politics*, 25 (3), 273-291
- Piacentini, Arianna (2021), "Others" and Consociational Democracy. Citizens, Civil Society, and Politics in South Tyrol and Bosnia Herzegovina, Bolzano/Bozen: Eurac Research, Progetto finanziato dalla Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, Bando Mobilità 2018, progetto n. 34, CUP: D56C18001850003, DOI: 10.5281/zenodo.4519229
- Statistika (2013), *Census of Population, Households and Dwellings in Bosnia and Herzegovina*. www.statistika.ba/
- Wolff, Stefan (2008), Complex Power-sharing as Conflict Resolution. South Tyrol in Comparative Perspective, in: Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (a cura di), *Tolerance Through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 329-361

Politische Persönlichkeit des Jahres

Personalità politica dell'anno

Politische Persönlichkeit des Jahres

Organisatorinnen des Frauenmarsches in Bozen: Feministische Transformationsanstöße für Südtirol

Am 25.09.2021 fand in Bozen der Südtiroler Frauenmarsch – Donne in marcia statt. Die Organisatorinnen brachten zentrale Anliegen der internationalen „vierten Welle“ der Frauenbewegung, die auf einen inklusiven und gesellschaftlich-transformatorischen Ansatz setzt, in den Südtiroler Kontext.

Wie in vielen anderen Aspekten unseres Alltags hat die Pandemie auch im Bereich der Geschlechtergleichheit zu tiefgreifenden Veränderungen beigetragen. Laut einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung¹ hat die Pandemie die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern verschärft und zu einer Re-Traditionalisierung der Rollenbilder beigetragen: Frauen trugen die Hauptlast der durch die Schließung von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen entstehenden zusätzlichen Care-Arbeit. Aufgrund ökonomischer Ungleichheiten (Gender Pay Gap) waren es meist Frauen, die in der Pandemie ihre Arbeitszeit reduzierten, um Betreuungstätigkeiten leisten zu können – dies hat unmittelbare Auswirkungen auf deren Karrierechancen sowie auf die Gefahr von Altersarmut.

Auch die Gewalt gegen Frauen hat in der Pandemie zugenommen: In Italien gingen während des ersten Lockdowns 2020 73 Prozent mehr Anrufe bei Hilfshotlines zu häuslicher Gewalt ein². Laut nationalem Statistikinstitut ISTAT waren 31,5 Prozent der italienischen Frauen im Laufe ihres Lebens Opfer einer Form von physischer oder sexualisierter Gewalt. Im Zeitraum vom 1. Jänner bis 21. November 2021 wurden in Italien 109 Frauen ermordet, was einem Plus von acht Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht; die Zahl der Frauen, die im familiären Umfeld bzw. von ihrem Partner ermordet wurden, nahm im Vergleich zu 2020 ebenfalls um sieben Prozent zu³.

Die Organisatorinnen des Frauenmarschs reagieren auf diese Entwicklungen, und erinnern zu Beginn ihres Manifests bewusst an die Frauen, die in Südtirol in den letzten Jahren einem Femizid zum Opfer gefallen sind. Femizide sind für die Organisatorinnen die Spitze eines Eisbergs der „ganz unten am kaum sichtbaren Sockel beim Abwerten von Mädchen und Frauen beginnt, sich dann auftürmt und nährt von zahlreichen Ungerechtigkeiten: schlechter Absicherung, Armutsfalle, Doppelbelastung, weniger Sichtbarkeit, weniger Einfluss, Sexismus und vielen For-

men von Gewalt, u.a. wirtschaftlicher und damit auch psychischer Abhängigkeit“⁴. Als Organisationsform wird der Marsch gewählt, als öffentliche Demonstration von Präsenz und Widerstand auch in Anlehnung an den internationalen Women's March. Der Frauenmarsch bietet somit einen Ausgangspunkt für eine lokale Verankerung internationaler feministischer Anliegen auch in Südtirol; die Organisatorinnen zeigen durch weitere Initiativen (z.B. zum Internationalen Tag gegen Gewalt gegen Frauen am 25.11., oder im Rahmen von bewusstseinsbildenden Kunstinstallationen) dass ihre kollektive Arbeit für Geschlechtergerechtigkeit mit Sicherheit nach der „Initialzündung“ des Marsches weitergehen wird.

Begründung der Jury

Politika, die Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/Sozieta de Scienza Pulitica de Sudtirol 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 2021 hat der Vorstand von Politika die Organisatorinnen des Frauenmarsches – Donne in Marcia in Bozen am 25.09.2021 ausgewählt. Der Vorstand vergibt den Preis somit nicht an eine bestimmte Person, sondern an ein Kollektiv, um zu unterstreichen, dass Fortschritt im Bereich Gleichstellung der Geschlechter nur durch einen gemeinsamen, inklusiven und intersektionalen Ansatz erreicht werden kann.

Die Organisatorinnen bringen zentrale Ziele der Frauenbewegung nach Südtirol, und zeigen, dass diese auch abseits der Metropolen und in traditionell eher konservativ geprägten Gebieten von großer Relevanz sind. „Südtirol wachrütteln“ ist das Motto des Marsches: Aufzeigen, dass es in Sachen Gleichstellung eben nicht reicht, sich auf dem schon Erreichten auszuruhen, sondern Probleme und Bedarfe identifizieren, und konkret an Lösungen arbeiten. Besonders hervorzuheben ist die intersektionale Herangehensweise der Organisatorinnen, die neben unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Organisationen⁵ auch Männer explizit mit ins Boot holt, die von patriarchalen Rollenzuschreibungen und antiquierten Geschlechterstereotypen ebenfalls eingeschränkt werden. Das „Wachrütteln“ gilt also allen Gesellschaftsschichten, Hintergründen und Geschlechtsidentitäten, und insbesondere auch den

politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern. Die Organisatorinnen sehen den Marsch als Initialzündung für eine Graswurzelbewegung, die überparteilich, laizistisch und inklusiv für eine gerechtere Gesellschaft für alle arbeitet.

Der Preis an die Organisatorinnen des Frauenmarschs ist eine Anerkennung all jener Personen, die zur Bewusstseinsbildung zu geschlechterpolitischen Themen beitragen, und verdeutlichen, warum Geschlechterstereotype, toxische Männlichkeitsvorstellungen und Gewalt, Diskriminierung, ungleiche Verteilung von Care-Arbeit und der Gender Pay Gap eben nicht nur „Frauenthemen“ sondern wichtige gesamtgesellschaftliche Aktionsfelder für die nächsten Jahre sind. Die rund 350 Teilnehmer/-innen am Marsch⁶ trotz Pandemie zeigen, dass auch hierzulande Diskussions- und Aktionsbedarf besteht. Ein erstes „Wachrütteln“ ist den Organisatorinnen also gelungen, nun gilt es, darauf aufbauend weitere gesellschaftliche Veränderungsprozesse anzustoßen. Der Preis ist daher auch eine Aufforderung an die politischen Akteurinnen und Akteure, Gewalt und Diskriminierung gegen Frauen in all ihren Formen zu bekämpfen, und zivilgesellschaftliche Transformationsprozesse zu unterstützen.

Personalità politica dell'anno

Organizzatrici della marcia delle donne a Bolzano: impulsi di trasformazione femminista per l'Alto Adige

Il 25.09.2021 si è svolta a Bolzano la Südtiroler Frauenmarsch – Donne in marcia. Le organizzatrici hanno portato nel contesto sudtirolese le richieste centrali della “quarta ondata” internazionale del movimento delle donne, che si concentra su un approccio inclusivo e socialmente trasformativo.

Come in molti altri aspetti della nostra vita quotidiana, la pandemia ha anche contribuito a profondi cambiamenti nel campo della parità di genere. Secondo uno studio della Fondazione Hans Böckler, la pandemia ha esacerbato la disuguaglianza di genere e ha contribuito a una ri-tradizionalizzazione dei modelli di ruolo: le donne hanno sopportato il peso del lavoro di cura supplementare creato dalla chiusura delle strutture educative e di assistenza. A causa delle disuguaglianze economiche (gender pay gap), sono state soprattutto le donne a ridurre le loro ore di lavoro durante la pandemia per poter svolgere il lavoro di cura – questo ha un impatto diretto sulle loro opportunità di carriera così come sul rischio di povertà in età avanzata.

Anche la violenza contro le donne è aumentata durante la pandemia: In Italia, le linee telefoniche di aiuto per la violenza domestica hanno ricevuto il 73 per cento di chiamate in più durante la prima chiusura totale del 2020. Secondo l'Istituto nazionale di statistica ISTAT, il 31,5 per cento delle donne italiane è stato vittima di qualche forma di violenza fisica o sessuale nel corso della sua vita. Nel periodo dal 1° gennaio al 21 novembre 2021, in Italia sono state uccise 109 donne, con un aumento dell'otto per cento rispetto all'anno precedente; anche il numero di donne uccise in famiglia o dal partner è aumentato del sette per cento rispetto al 2020.

Le organizzatrici della Marcia delle donne reagiscono a questi sviluppi, e all'inizio del loro manifesto ricordano consapevolmente le donne che sono state vittime di femminicidio in Alto Adige negli ultimi anni. Per le organizzatrici, i femminicidi sono la punta di un iceberg che “inizia alla base appena percettibile con la svalutazione delle ragazze e delle donne, poi si accumula e si nutre di numerose ingiustizie: scarsa previdenza, trappola della povertà, doppio peso, meno visibilità, meno influenza, sessismo e molte forme di violenza, compresa la dipendenza economica e quindi anche psicologica”. La forma di organizzazione scelta è la marcia, come dimostrazione pubblica di presenza e resistenza, seguendo anche la marcia internazionale

delle donne. La marcia delle donne offre quindi un punto di partenza per un ancoraggio locale delle preoccupazioni femministe internazionali anche in Alto Adige; le organizzatrici mostrano attraverso ulteriori iniziative (ad esempio nella giornata internazionale contro la violenza sulle donne il 25 novembre, o nel contesto di installazioni artistiche di sensibilizzazione) che il loro lavoro collettivo per la giustizia di genere continuerà sicuramente dopo la “scintilla iniziale” della marcia.

Motivazione della giuria

Politika, la Società di Scienza Politica dell’Alto Adige/Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Sozietà de Scienza Pulitica de Sudtirol assegna un premio annuale a una personalità altoatesina che si è distinta nel campo della politica e dell’educazione politica.

Come personalità politica dell’anno 2021, il direttivo di Politika ha scelto le organizzatrici della Frauenmarsch – Donne in Marcia a Bolzano il 25 settembre 2021. Il direttivo assegna quindi il premio non a una persona specifica, ma a un collettivo, per sottolineare che il progresso nel campo della parità di genere può essere raggiunto solo attraverso un approccio collettivo, inclusivo e intersezionale.

Le organizzatrici portano in Alto Adige gli obiettivi centrali del movimento delle donne e dimostrano che sono molto rilevanti anche lontano dalle metropoli e in aree tradizionalmente più conservatrici. Il motto della marcia è “Svegliati Alto Adige”: per dimostrare che non basta adagiarsi sugli allori quando si parla di uguaglianza di genere, ma bisogna identificare i problemi e le necessità e lavorare a soluzioni concrete. Particolarmente degno di nota è l’approccio intersezionale delle organizzatrici, che, oltre a varie organizzazioni della società civile, coinvolge esplicitamente anche gli uomini, anch’essi limitati da attribuzioni di ruolo patriarcali e stereotipi di genere antiquati. Il “campanello d’allarme” è quindi rivolto a tutte le classi sociali, a tutte le estrazioni e a tutte le identità di genere, e soprattutto a coloro che in politica decidono. Le organizzatrici vedono la marcia come una scintilla iniziale per un movimento di base che lavora in modo transpartitico, laico e inclusivo per una società più giusta per tutti.

Il premio alle organizzatrici della Marcia delle donne è un riconoscimento a tutte quelle persone che contribuiscono a sensibilizzare sulle questioni politiche di ge-

nere e a render chiaro perché gli stereotipi di genere, le idee tossiche di mascolinità e violenza, la discriminazione, la distribuzione ineguale del lavoro di cura e il divario salariale di genere non sono solo “questioni da donne” ma importanti campi d’azione per tutta la società per i prossimi anni. Le 350 persone che hanno partecipato alla marcia nonostante la pandemia, hanno dimostrato che anche in questo paese c’è bisogno di discutere e agire. Le organizzatrici sono riuscite a “scuotere” la sfera pubblica; ora è il momento di costruire su questa base e avviare ulteriori processi di cambiamento sociale. Il premio è quindi anche un appello agli attori politici a combattere la violenza e la discriminazione contro le donne in tutte le sue forme e a sostenere i processi di trasformazione della società civile.

Personalité politica dl ann

Organisadësses dla marcia dles ëres a Balsan: impulsc feministics de trasformaziun por Südtirol

Ai 25.09.2021 él sté a Balsan le Frauenmarsch – Donne in marcia de Südtirol. Les organisadësses á reporté tl contest sudtirolesc les ghiranzes zentrales dla „4. ona“ internacionala dl movimënt feminist, che pëia ia da na impostaziun intlusiva y de trasformaziun sozuala.

Coch'ara é stada pro tröc d'atri aspec de nosta vita da vignidé, á la pandemia porté pro a mudamënc radicaí ince tl ciamp dl'avalianza di sesc. Aladó de n stüde dla Fondaziun Hans Böckler⁷ á la pandemia renforzé la desvalianza danter i sesc y daidé pro a na re-tradizionalisaziun dles perts: ëres á porté le majer pëis dl laur implü da ciaré di mituns e de porsones atempades che é gnü a s'al dé cun la stlúta de strotöres formatives y assistenziales. Porvia dles desvalianzes de tratamënt economic (Gender Pay Gap) él tla majera pert di cají sté ëres che á, tratan la pandemia, arbassé so tēmp de laur, por podëi pité assistēnza – chësc á consequēnzes diretes sön les poscibilités da fá cariera y ince sön le prigo da invedlé tla meseria.

La violēnza cuntra les ëres é ince aumentada tla pandemia: tratan le pröm lockdown dl 2020 é tla Talia les telefonades ai numeri d'aiüt por violēnza te ciasa jüdes sö dl 73 porcënt.⁸ Aladó dl Istitut nazional de statistica ISTAT é le 31,5 porcënt dles ëres talianes te süa vita vitimes de na forma de violēnza fisica o sessuala. Tl tēmp dal 01. de jená cina ai 21 de novēمبر 2021 él gnü copé tla Talia 109 ëres; chësc corespogn a n aumēnt dl 8 porcënt en confrunt al ann da denant; le numer dles ëres copades te so ambiēnt familiar o da so partner é ince aumenté dl 7 porcënt en confrunt al 2020.⁹

Les organisadësses dla marcia dles ëres reagësc a chisc svilups y recorda tl scomeciamēnt de so program aposta les ëres che é stades ti ultimi agn, te Südtirol, vitimes de n feminizid. Feminizig é por les organisadësses la piza de n iceberg „che scomēncia jödapé, pro le socl ch'an vëiga apēna, cun le desprisc de mitans y ëres, y che crësc spo sö y se nudrësc de tröpēs iniustizies: stleta assiguraziun, tēnora dla meseria, pëis dopl da porté, manco visibilité, manco influēnza, sessism y tröpēs formes de violēnza, danter l'ater la dependēnza economica y porchël ince psichica.“¹⁰ La marcia vëgn chirida fora coche forma d'organisaziun, coche desmostraziun publica de presēnza y resistēnza ince en referimēnt ala Women's March internacionala.

La marcia dles ères é porchël n scomenciamënt por n ancoraje dles ghiranzes feministes ince te Südtirol; les organisadësses mostra cun initiatives che vëgn do (p.ej. en ocajiun dl De internazional cuntra la violënza cuntra les ères ai 25.11., o ince cun instalaziuns d'ert che dess daidé renforzé la conescënza y la consciënza), che so laur deboriada por la iustizia danter i sesc jará, do l'„impiada iniciala“ dla marcia, dessigü inant.

Motivaziuns dla iuria

Politika, la Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/Sozieta de Scienza Pulitica de Sudtirolo dá vigni ann fora n pest a na personalité de Südtirol che s'á fat mirit tl ciamp dla politica y dla formaziun politica.

Sciöche personalité politica dl 2021 á le Comité de Politika chirí fora les organisadësses dl Frauenmarsch – Donne in Marcia che é sté a Balsan ai 25.09.2021. Le Comité ne ti surandá porchël nia le pest a öna na porsona sora, mo a n grup, por sottolineié che n vare inant tl ciamp dl'avalianza di sesc pó ma gní a s'al dé deboriada, te na manira intlusiva y intersezionala.

Les organisadësses porta traverç zentrai dl movimënt feminist te Südtirol y mostra che chisc é dër importanc ince fora dles metropoles y te raiuns che é do tradiziun scialdi conservatifs. „Descedé sö Südtirol“ é le moto dla marcia: „Mostré sö che, por ci che á da nen fá cun l'avalianza di dërc, ne desson nia se lascé sön ci che é bele gnü arjunt mo identifiché problems y bojëgns y lauré concretamënter por ciafé soluziuns. Dantadöt mësson alzé fora la manira intersezionala da ti jí pormez ala chestiun di/dles organisadus/ësses, che á tut ite pro les organisaziuns dla sozieté zivila,¹¹ te na manira esplicita, ince ëi che vëgn avisa tan limitá da atribuziuns patriarcales de perts y da stereotips surpassá. Le „descedé sö“ vel porchël por dotes les classes soziales, condiziuns y identités sessuales, y dantadöt por chi che tol dezijiuns a nivel politich. Les organisadësses vëga la marcia coche impiada iniciala de n movimënt de basa, che é sura i partis, laizistich y intlusif y che laora por na sozieté plü iüsta por düc.

Le pest ales organisadësses dla marcia dles ères é n reconescimënt de dotes chës porsones che dëida formé na consciënza di argomënc politics che reverda i sesc, y che

dëida capí ciodiche stereotips di sesc, ideas tossiches dla virilité y dla violënza, descriminaziun, partiziun desfarënta dl laur de cura y le Gender Pay Gap n'è nia ma „argomënc dles ëres“, mo ciamps d'aziun importanc por dōta la sozieté ti proscimi agn. I/les zirca 350 partezipanc/tes ala marcia,¹² scemia ch'al ê la pandemia, mostra ch'al é ince chiló da nos debojëgn da nen baié y da fá valch. La pröma „descedada“ ti é porchël garatada bun ales organisadësses, sëgn nen vára da jí inant y da fá pié ia d'atri prozesc de mudamënt sozjal. Le pest assegné dess porchël ince ester n apel ai/ales aturs/aturies politics/ches, da combate la violënza y la descriminaziun cuntra les ëres te dōtes sües formes, y da sostigní prozesc de trasformaziun dla sozieté zivila.

Political Personality of the Year

Organizers of the Women's March in Bozen/Bolzano: Feminist Transformational Impulses for South Tyrol

On 25/09/2021, the South Tyrolean Women's March – *donne in marcia* took place in Bozen/Bolzano. The organizers brought central topics raised by the “fourth wave” of feminism, which focuses on an inclusive and socio-transformative approach, into the South Tyrolean context.

Like many other aspects of our daily lives, the pandemic has also deeply impacted gender equality. According to a study by the Hans-Böckler Foundation, the pandemic increased inequalities between men and women, and contributed to a re-traditionalization of gender roles: women carried the main load of additional care work caused by the closure of schools and childcare facilities. Due to economic inequalities (such as the gender pay gap), it was mainly women who reduced their working hours during the pandemic in order to be able to perform care duties. This directly impacts women's career chances as well as on their susceptibility to old-age poverty.

In addition to gender inequalities, violence against women has increased during the pandemic as well: Italian help hotlines for domestic violence reported a 73 % increase in calls during the first lockdown in 2020. According to ISTAT, the Italian national statistics office, 31.5 % of Italian women became victims of physical or sexualized violence. Between January 1st and November 21st, 2021, 109 women were murdered in Italy, an 8 % increase compared to 2020. The number of women murdered in their family environment/by their partners also increased by 7 % compared to 2020.

The organizers of the Women's March aimed to respond to these developments, and at the beginning of their manifesto they consciously invoke the women who have fallen victim to femicide in South Tyrol in recent years. For the organizers, femicides are the tip of an iceberg that “starts at the bottom, at the barely visible base, with the devaluation of girls and women, then piles up and feeds on numerous injustices: lack of financial protection, poverty trap, double burden, less visibility, less influence, sexism and many forms of violence, including economic and thus also psychological dependence”. The form of a march is chosen as a public demonstration of presence and resistance also in reference to the International Women's March. The Women's March thus offers a starting point for a local anchoring of

international feminist concerns in South Tyrol; the organizers demonstrate through further initiatives (e.g. on the International Day against Violence against Women on 25/11, or in the context of awareness-raising art installations) that their collective work for gender equality will certainly continue after the “initial spark” of the march.

Motivation of the Jury

Politika, the South Tyrolean Political Science Association, awards an annual prize to a South Tyrolean personality for their work in the field of politics and political education.

As political personality of the year 2021 the board of Politika has chosen the organizers of the Women’s March – Donne in Marcia in Bolzano on 25/09/2021. The Board thus awards the prize not to a specific person, but to a collective, in order to underline the fact that progress in the field of gender equality can only be achieved through a collective, inclusive and intersectional approach.

The organizers bring central goals of the women’s movement to South Tyrol and show that these issues are highly relevant in traditionally more conservative areas. “Shake up South Tyrol” is the motto of the march: it underlines that it is not enough to rest on one’s laurels regarding gender equality; instead, it is necessary to identify problems and needs, and to work strategically and collectively on solutions.

The organizers’ intersectional approach is particularly noteworthy: in addition to various civil society organizations, the march explicitly includes men as allies, highlighting that they are also limited by patriarchal role attributions and outdated gender stereotypes. The “shaking up” is thus aimed at all social classes, backgrounds and gender identities, and especially at political decision-makers. The organizers see the march as the initial spark for a grassroots movement that works in a non-partisan, secular and inclusive way towards a more just society for everyone.

The award to the organizers of the Women’s March offers recognition of all those people who contribute to raising awareness on gender-political issues and who make clear why gender stereotypes, toxic ideas of masculinity and violence, discrimination, unequal distribution of care work and the gender pay gap are not just “women’s issues” but important fields of action for society as a whole for the com-

ing years. Despite the pandemic, approximately 350 people participated in the march: this shows that there is also a need for discussion and action in South Tyrol. The organizers have thus succeeded in their first wake-up call; now it is time to build on this and initiate further processes of social change. The award is therefore also a call to political actors to fight violence and discrimination against women in all its forms and to support processes of transformation started by civil society.

Anmerkungen / Note

- 1 <https://www.boeckler.de/de/boeckler-impuls-ruckschritt-durch-corona-23586.htm>
- 2 <https://www.zeit.de/gesellschaft/2021-11/oxfam-studie-gewalt-gegen-frauen-corona>
- 3 [https://www.salute.gov.it/portale/donna/dettaglioContenutiDonna.jsp?id=4498&area=Salute %20 donna&menu=societa](https://www.salute.gov.it/portale/donna/dettaglioContenutiDonna.jsp?id=4498&area=Salute%20donna&menu=societa)
- 4 https://www.cgil-agb.it/images/news/pdf/Manifest_MarschA2021DT_final.pdf
- 5 <https://www.cgil-agb.it/de/cgil-agb-informiert/558-frauenmarsch-donne-in-marcia>
- 6 <https://www.suedtirolnews.it/chronik/frauenmarsch-gegen-gewalt-in-bozen>
- 7 <https://www.boeckler.de/de/boeckler-impuls-ruckschritt-durch-corona-23586.htm>
- 8 <https://www.zeit.de/gesellschaft/2021-11/oxfam-studie-gewalt-gegen-frauen-corona>
- 9 [https://www.salute.gov.it/portale/donna/dettaglioContenutiDonna.jsp?id=4498&area=Salute %20 donna&menu=societa](https://www.salute.gov.it/portale/donna/dettaglioContenutiDonna.jsp?id=4498&area=Salute%20donna&menu=societa)
- 10 https://www.cgil-agb.it/images/news/pdf/Manifest_MarschA2021DT_final.pdf
- 11 <https://www.cgil-agb.it/de/cgil-agb-informiert/558-frauenmarsch-donne-in-marcia>
- 12 <https://www.suedtirolnews.it/chronik/frauenmarsch-gegen-gewalt-in-bozen>

Autorinnen und Autoren

Autrici e autori

Elisabeth Alber, Doktoratsstudium der Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck, Diplomstudium Scienze Internazionali e Diplomatiche an der Universität Turin, Spezialisierungslehrgang Europastudien an der Universität Turku. Sie forscht am Eurac Research Institut für vergleichende Föderalismusforschung zu Politik und Recht in Bundes- und Regionalstaaten, zu Fragen territorialer Autonomien und zu deliberativer und partizipativer Demokratie. Als externe Lehrende ist sie an der Universität Innsbruck tätig. Als Gastforscherin und Beraterin arbeitete sie in Deutschland, Belgien, Spanien, Frankreich, den USA, Australien, Nordmazedonien, Moldawien, der Ukraine und Myanmar.

elisabeth.alber@eurac.edu

Roberto Bin, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Ferrara, 1998-2002 Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Ferrara; 2011-2012 Fellowship allo Straus Institute, NYU. Dal 2014 al 2017 membro della Commissione paritetica per il Friuli Venezia-Giulia istituita presso il Ministero delle Regioni. Dal 2013 al 2015 Direttore dell'Istituto di Studi Superiori, IUSS – Ferrara 1391. È membro del comitato di direzione di *LeRegioni*; membro del Comitato scientifico di *Giurisprudenza costituzionale*; co-direttore della rivista *Bio-Law-Bio diritto*; co-direttore della Collana Studi di diritto pubblico; direttore della Rivista *Diritto costituzionale*; direttore del giornale on-line *laCostituzione.info*. www.robortobin.it.

roberto.bin@unife.it

Katharina Crepaz ist Senior Researcher am Institut für Minderheitenrecht, Eurac Research und Privatdozentin an der Fakultät für Sport- und Gesundheitswissenschaften der Technischen Universität München. Sie studierte Politikwissenschaft, Anglistik und Amerikanistik sowie Skandinavistik an den Universitäten Innsbruck und Wien, promovierte 2015 in Politikwissenschaft, 2020 folgte die Habilitation in Gesundheitswissenschaften unter besonderer Berücksichtigung von Diversity Governance. Katharina Crepaz forscht und lehrt zu unterschiedlichen Ausprägungen gesellschaftlicher Diversität (Minderheiten, Migration, Behinderung, Gender).

katharina.crepaz@eurac.edu

Guido Denicolò, geboren 1955, wohnhaft in Bozen, Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Padua, Dissertation in Vergleichendem Privatrecht, Lehrbefähigung für Rechtskunde, Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Oberschule, Anwaltsprüfung, Richterprüfung, seit 1987 als Staatsadvokat bei der Staatsadvokatur Trient tätig

guidoden.gd@gmail.com

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

Esther Happacher, full professor of Italian Constitutional Law with particular regard to South-Tyrolean autonomy, University of Innsbruck. She is a member of: Research group ASA-Autonomie speciali alpine; Euroregional Association of comparative Public Law and EU Law. She has been a member of: Südtiroler Autonomiekonvent, “12er/6er Kommission”, EuregioLab 2020. Before joining Innsbruck University as a researcher in Italian Constitutional Law, she has worked for the Autonomous Province of Bolzano/Südtirol in the field of European Affairs.

esther.happacher@uibk.ac.at

Emma Lantschner ist assoziierte Professorin am Zentrum für Südosteuropastudien an der Universität Graz. Ihre Forschung beschäftigt sich mit dem Schutz nationaler Minderheiten und dem Recht auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Von 2000 bis 2010 arbeitete sie als Forscherin am Institut für Minderheitenrecht bei Eurac Research in Bozen. Sie war als Experte für die OSZE und die Europäische Kommission in Minderheitenfragen tätig und ist seit Juni 2020 das italienische Mitglied im Beratenden Ausschuss des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats.

emma.lantschner@uni-graz.at

Joseph Marko ist emeritierter Universitätsprofessor für Öffentliches Recht und Politikwissenschaften an der Universität Graz und ehemaliger Leiter des Instituts für Minderheitenrecht bei Eurac Research. Von 1997 bis 2002 arbeitete er als internationaler Richter am Verfassungsgericht von Bosnien und Herzegowina, 2006/07 als Rechtsberater für Verfassungsreform des damaligen Hohen Repräsentanten, Christian Schwarz-Schilling, in Sarajewo. Zwischen 1998 und 2002 sowie 2006 und 2007 war er Mitglied des Beratenden Ausschusses des Ministerkomitees des Europarates nach der Rahmenkonvention zum Schutz der nationalen Minderheiten. Von Juli 2016 bis Jänner 2018 war er als Rechts- und Politikberater des Special Representative des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Espen Eide, bei den Verhandlungen über die Wiedervereinigung Zyperns engagiert.

josef.marko@uni-graz.at

Roberta Medda-Windischer (LL.M, Ph.D) è Senior Researcher e Research Group Leader presso Eurac Research, Istituto sui diritti delle minoranze. È giurista internazionalista specializzata nella protezione dei diritti umani e delle minoranze. Su questi temi ha collaborato con diverse organizzazioni internazionali, fra le quali, la Corte EDU, UNHCR e OSCE. La ricerca di Roberta Medda-Windischer si incentra sulla tutela delle minoranze nel diritto internazionale e sulle nuove minoranze originate dalle migrazioni, temi sui quali ha pubblicato svariate monografie e articoli scientifici e curato diversi volumi collettanei.

roberta.medda@eurac.edu

Francesco Palermo è professore ordinario di Diritto pubblico comparato nel Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Verona e Direttore dell'Istituto di studi federali comparati di Eurac Research. Già Senior Legal Adviser dell'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali, presidente del Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa e Senatore della Repubblica. È Constitutional adviser del Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa e membro del comitato scientifico dell'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea. www.eurac.edu/fpalermo

francesco.palermo@eurac.edu

Günther Pallaver, Dr. jur. et Dr. phil., em. Professor für Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft sowie am Institut für Medien, Gesellschaft und Kommunikation an der Universität Innsbruck. Seit 2021 Senior Researcher am Institut für vergleichende Föderalismusforschung bei Eurac Research, Bozen. Studien in Innsbruck, Salzburg, Wien, Verona und London. 1991 staatliche Journalistenprüfung in Rom. Präsident der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft. www.uibk.ac.at/politikwissenschaft/guenther-pallaver
guenther.pallaver@uibk.ac.at

Sara Parolari, Senior Researcher presso l'Istituto di Studi Federali Comparati di Eurac Research (Bolzano) e Dottore di ricerca in Studi Giuridici Comparati ed Europei presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento.
sara.parolari@eurac.edu

Arianna Piacentini è Dottore di ricerca in Sociology and Methodology of Social Research presso l'Università degli Studi di Milano. Le sue ricerche si concentrano sulle società etnicamente divise, post-conflitto, meccanismi di power-sharing, nazionalismo e identità etno-nazionali e clientelismo. Arianna è stata Visiting Researcher presso l'Università di Cambridge (UK), Università SS. Cyril and Methodius di Skopje (MK), Università di Sarajevo (BiH), nonché ricercatrice presso il CAS SEE dell'Università di Rijeka (Croazia), e ricercatrice Post-Doc presso Eurac Research, Bolzano (Alto Adige, Italia). Attualmente Arianna è ricercatrice post-doc presso l'Università degli Studi di Milano (Italia), Visiting Scholar presso il Centro per lo Studio dei Conflitti Etnici della Queen's University Belfast, Irlanda del Nord (Regno Unito), e Adjunct Professor in Sociologia Politica presso l'Università di Milano Bicocca (Italia).

arianna.piacentini@unimi.it

Josef Prackwieser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Autonomy Experience an der Eurac Research. Er studierte Geschichte und Philosophie in Freiburg/Breisgau und München.

Josef.Prackwieser@eurac.edu

Ilaria Riccioni, professore aggregato e ricercatore in Sociologia generale alla Libera Università di Bolzano, si occupa di teoria e ricerca sociale sul mutamento sociale, le forme della cultura e le istituzioni in una dimensione comparativa europea tra locale e globale. Ha pubblicato su questi temi, tra l'altro, *Multiculturalismi a confronto* (2009) e *Teatro e società. Il caso dello Stabile di Bolzano* (2020).

Ilaria.Riccioni@unibz.it

Marc Röggl ist Leiter des Centers for Autonomy Experience an der Eurac Research. Er studierte Rechtswissenschaften an der Universität Innsbruck und arbeitete seit 2013 als Wissenschaftler am Institut für Minderheitenrecht in Bozen. Seit 2018 ist er Generalsekretär der Europäischen Vereinigung von Tageszeitungen in Minderheiten- und Regionalsprachen (MIDAS).

Marc.Roeggla@eurac.edu

Gabriel N. Toggenburg leitet seit 2009 an der EU-Grundrechtagentur der Europäischen Union den Sektor Menschenrechtsmechanismen und Strukturen. In den Jahren davor (1998-2008) war er als Senior Researcher bei Eurac Research für Fragen des EU-Rechts zuständig. Seine akademische Laufbahn führte ihn von seinem Grundstudium in Innsbruck über ein LL.M. im Europarecht zu einem Forschungsdoktorat am renommierten Hochschulinstitut in Florenz (EUI). Er hat über 150 Aufsätze in Fachzeitschriften und Sammelbänden veröffentlicht und unterrichtet an den Universitäten Innsbruck, Graz und Miami. Seit 2016 ist er Honorarprofessor für Europäischen Menschenrechtsschutz und das Recht der Europäischen Union. Zur Europäischen Integration regelmäßige Publikationen in Zusammenarbeit mit Eurac Research in der Serie „All EU-r rights“ und jüngst in dem Buch „101 Blicke auf das Europa der EU“.

Roberto Toniatti, Emeritus in the University of Trento, Professor of Comparative Constitutional Law, Dean of the Faculty of Law (1994–2000; 2003–2009), Fulbright Scholar at the University of Virginia, Author and co-Author of Books, Reports, Essays in Scientific Journals and Chapters in Edited Books, visiting professor in Innsbruck, Vermont Law School, Hong Kong University, National University Singapore, Universitat Pompeu Fabra, Vytautas Magnus University, Lithuania, Haifa University, Universidad del País Vasco, Kunmin University, Bahçesehir University, Istanbul, University College Galway.

roberto.toniatti@unitn.it

Jens Woelk ist ordentlicher Professor für Vergleichendes Verfassungsrecht an der Juristischen Fakultät und der interdisziplinären School of International Studies der Universität Trient, Italien („Euregio Professur“). Nach seiner Promotion in Rechtswissenschaften an der Universität Regensburg arbeitete Woelk an der Eurac Research in Bozen. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören Föderalismus/Regionalismus, vergleichendes Verfassungsrecht und Europarecht, Minderheitenschutz und Südosteuropa.

jens.woelk@unitn.it

Carolin Zwillig, Studium der Rechtswissenschaften in Trier, Trient, Turin und Speyer, Rechtsreferendariat in Rheinland-Pfalz mit Schwerpunkt auf dem Recht der Europäischen Union, Koordinatorin des Instituts für vergleichendes Verfassungsrechts von Eurac Research. Als Forscherin beschäftigt sie sich vor allem mit dem Südtiroler Autonomiestatut und grenzüberschreitender Zusammenarbeit sowie dem Regionalisierungsprozess in Italien.

carolin.zwillig@eurac.edu

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 politologhe 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.

