

Günther Pallaver
Elisabeth Alber
Alice Engl

POLITIKA 2023

Günther Pallaver
Elisabeth Alber
Alice Engl

POLITIKA 2023

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

Lobbying

**Die Ukraine und wir
L'Ucraina e noi**

**Wahlen
Elezioni**

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



OPEN ACCESS | Licensed under CC BY-NC-ND 4.0

Die Beiträge sind sechs Monate ab der Buchveröffentlichung frei zugänglich unter:

I contributi sono liberamente accessibili sei mesi dopo la pubblicazione del libro all'indirizzo:

Sis mëisc do la publicaziun dl liber pó i articui gní consultá debann sot a:

<https://www.politika.autonomyexperience.org>

© politika, Bozen 2023

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 | Traduzions: Alexandra Cosima Budabin, Andrea Carlà, Katharina Crepez,

Werner Pescosta, Mauro di Vieste, Carlo Romeo

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

Druckvorstufe | Prestampa | Prestampa: Typoplus

Druck | Stampa | Stampa: Tezzele by Esperia, Lavis

ISBN 978-88-7283-889-1

www.raetia.com

www.politika.bz.it

Politika23

Einleitung/Introduzione

Günther Pallaver/Elisabeth Alber/Alice Engl _____ 9

Essay: Kritische Bewertung des Jahres 2022

Saggio: Valutazione critica dell'anno 2022

Anita Rossi: Extra dry(st): Mediale Bodenproben 2022 _____ 21

Lobbying

Marco Brunazzo: I gruppi di interesse e la democrazia _____ 43

Südtirol / Alto Adige

Karl Hinterwaldner: Im Namen der Sad _____ 59

*Wolfgang Mayr: Bauernland in Bauernhand
Südtirol, der Hinterhof des Bauernbundes* _____ 77

*Hans Heiss: Mehr als ein Lobby-Verband: Der Hoteliers- und
Gastwirteverband Südtirols (HGV)* _____ 95

*Sandro Fraternali/Ivan Munerati: Esiste un lobbismo sindacale?
Rappresentanza e persuasione sociale* _____ 123

Tirol / Tirolo

Peter Nindler: Von den Hinterzimmern in die PR-Stub'n _____ 145

Trentino

*Francesco Terreri: Lobbismo e neocorporativismo. Ascesa e declino
del modello trentino di concertazione degli interessi* _____ 161

Die Ukraine und wir

L'Ucraina e noi

<i>Alessandra Russo: L'Unione Europea di fronte alla guerra</i> _____	179
<i>Kristina Stoeckl: Die russisch-orthodoxe Kirche im Krieg</i> _____	191
<i>Cuno Tarfusser: Der Internationale Strafgerichtshof vor der Herausforderung des Krieges in der Ukraine</i> _____	205

Wahlen

Elezioni

<i>Andrea Carlà: Le elezioni politiche 2022 in Alto Adige. La vittoria di Meloni in una provincia di minoranze linguistiche</i> _____	231
<i>Marco Brunazzo: Le elezioni politiche 2022: la vittoria della destra (anche) in Trentino</i> _____	257
<i>Elisabeth Alber: Il referendum confermativo del maggio 2022 in Alto Adige.</i> _____	271
<i>Günther Pallaver: Il lungo addio al referendum abrogativo Affluenza: la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol fanalino di coda in Italia</i> _____	289
<i>Günther Pallaver: Landtagswahlen in Tirol. Viel ändert sich trotz Niederlage der ÖVP und Koalitionswechsel nicht</i> _____	305
<i>Petra Malfertheiner: Die antizyklische Kommunalwahl in der Gemeinde Kastelruth</i> _____	323

Panorama

<i>Theresia Morandell: Stadt und Land im Verfassungsrecht Eine Bestandsaufnahme</i> _____	337
---	-----

Politische Persönlichkeit des Jahres

Personalità politica dell'anno

<i>Günther Pallaver: Neugierde, Enthusiasmus und eine dicke Haut</i>	
Christoph Franceschini, politische Persönlichkeit des Jahres 2022 _____	357
Politische Persönlichkeit des Jahres – Begründung der Jury _____	361
Personalità politica dell'anno – Motivazione della giuria _____	363
Personalité politica dl ann – Motivaziuns dla iuria _____	365
Political Personality of the Year – Motivation of the Jury _____	367

Autorinnen und Autoren

Autrici e autori _____	369
-------------------------------	-----

Editorial

Editorial

Die vorliegende Ausgabe von *Politika* beschäftigt sich mit drei Themenfeldern. Der Schwerpunkt liegt auf dem Thema Lobbyismus in Südtirol, gefolgt vom Krieg in der Ukraine und zahlreichen Wahlgängen, die 2022 in Südtirol stattgefunden haben. Einleitend gibt es wie immer einen kritischen Jahresrückblick zu den Ereignissen in Südtirol, diesmal aus der Feder von *Anita Rossi*.

Das Zusammenspiel von Verbänden und Parlament nennt man, vereinfacht ausgedrückt, Lobbyismus. Nicht erst seit Bekanntwerden der Versuche der beiden Staaten Katar und Marokko, über korrupte Lobbyisten Einfluss auf das Europäische Parlament zu nehmen, ist die Lobbying-Tätigkeit anrühlich geworden. Nicht zu leugnen ist, dass es zwischen politischen Systemen und Interessengruppen, den *pressure groups*, eine permanente Spannung gibt. Das politische System vertritt nämlich das allgemeine Interesse, die Verbände vertreten spezifische Interessen.

Doch der Pluralismus an Partikularinteressen ist letztlich das Spiegelbild des Pluralismus einer jeden Demokratie. Deshalb meinte bereits James Madison (1751–1836), einer der bedeutendsten Autoren der US-amerikanischen Verfassung, dass Interessengruppen ein notwendiges Übel seien, das besser kontrolliert als eliminiert werden sollte. Somit besteht bei Interessengruppen und ihrem Lobbying auch immer die Notwendigkeit eines Ausgleichs, eines Kompromisses.

Dieses Spannungsverhältnis zwischen politischem System und Interessengruppen am Beispiel der Europäischen Union analysiert *Marco Brunazzo* in seinem einleitenden, theoretischen Beitrag. Davon ausgehend richtet sich unser Blick auf die regionale Ebene. Ausgangspunkt für die Beschäftigung mit dem Thema Lobbyismus in Südtirol war der SAD-Skandal, bei dem versucht wurde, auf politische Entscheidungen massiv einzuwirken, um die „Ausschreibung zur Vergabe der außerstädtischen Linienverkehrsdienste mit Autobussen“ im Sinne des SAD-Unternehmens zu beeinflussen. *Karl Hinterwaldner* arbeitet die SAD-Affäre und die damit verbundenen Konsequenzen detailreich auf.

Wie die beiden stärksten Verbände in Südtirol, der Südtiroler Bauernbund und der Hotelier- und Gastwirteverband sowohl externes (Druck von außen) als auch internes Lobbying (durch die Abgeordneten im Landtag) betreiben, analysieren *Wolfgang Mayr* und *Hans Heiss* anhand einer Reihe von praktischen Beispielen.

Wie hingegen die in Südtirol Mitglied-stärkste Gewerkschaft SGB/Cisl versucht, ihre Interessen durchzusetzen, beschreiben *Sandro Fraternali* und *Ivan Munerati*.

Wie in Südtirols Nachbarländern Lobbyingarbeit erfolgt, analysieren *Peter Nindler* für Tirol und *Francesco Terreri* für das Trentino. Der Vergleich der drei Euregio-Länder ist aufschlussreich.

Der zweite Schwerpunkt setzt sich mit dem Krieg in der Ukraine auseinander, der viele, auch erfahrene politische Akteure am 24. Februar vor einem Jahr überrascht hat. Nach den Kriegen auf dem Balkan in den 1990er Jahren, bei denen es zu Völkermord, Massakern und Kriegsverbrechen mit Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen gekommen war, ist innerhalb von 20 Jahren der Angriff Russlands auf die Ukraine bereits der zweite Krieg auf europäischem Boden. Nicht vergessen darf man darüber hinaus die kriegerischen Auseinandersetzungen in Tschetschenien, die russische Invasion in Georgien (2008), die völkerrechtswidrige Annexion der Krim wie auch die Kämpfe in der Ostukraine (2014). Das Ende des Kalten Krieges hat Europa keinen „ewigen Frieden“ (Kant) gebracht.

Die Europäische Union steht bei diesem Krieg vor neuen Herausforderungen, analysiert *Alessandra Russo*, und wahrscheinlich vor der Überwindung des liberalen Paradigmas des *transformative power of Europe* und der EU als zivile und normative Macht. Die Militarisierung Europas, die man kaum mehr für möglich gehalten hatte, scheint eingeläutet zu sein.

Ein wichtiger Akteur im nationalen Kriegsdiskurs spielt die russisch-orthodoxe Kirche, die sich bedingungslos an die Seite des Kremls gestellt hat. *Kristina Stöckl* analysiert diese Entwicklung und kommt unter anderem zum Schluss, dass eine Phase ihrer vorsichtigen Erneuerung abrupt beendet wurde.

Der Europarat hat einstimmig ein Ukraine-Tribunal gefordert. Aber es gibt vor allem den Internationalen Strafgerichtshof, dem *Cuno Tarfusser* elf Jahre als Richter, als Vizepräsident und Präsident der Voruntersuchungsdivision angehörte. In seinem Beitrag geht Tarfusser davon aus, dass der Internationale Strafgerichtshof mit dem Krieg in der Ukraine und der Untersuchung mutmaßlich begangener internationaler Verbrechen vor seiner größten Herausforderung seit seiner Gründung 1998 steht. Außerdem gibt er einen Ausblick, was verfahrenstechnisch möglicherweise geschehen und was nicht geschehen wird.

Der dritte Teil des Jahrbuchs beschäftigt sich mit einer Reihe von Wahlen, die letztes Jahr in Südtirol stattgefunden haben. *Andrea Carlà* beschäftigt sich mit den im vergangenen Oktober durchgeführten Parlamentswahlen und den Auswirkungen auf Südtirol, *Marco Brunazzo* analysiert hingegen das Ergebnis im Trentino. *Günther Pallaver* vergleicht die Ergebnisse der im vergangenen Juni durchgeführten

fünf abrogativen Referenden in Südtirol und im Trentino mit dem gesamtstaatlichen Ergebnis, während *Elisabeth Alber* sich mit dem in Südtirol abgehaltenen Referendum zur Direkten Demokratie auseinandersetzt. Die Landtagswahlen in Tirol analysiert *Günther Pallaver*, während sich *Petra Malfertheiner* die vorgezogenen Gemeinderatswahlen in Kastelruth anschaut. Im Abschnitt „Panorama“ beschäftigt sich *Theresia Morandell* mit „Stadt und Land“ in den Verfassungen und nimmt eine Typologisierung vor. Das Jahrbuch schließt mit der politischen Persönlichkeit des Jahres 2022, die auf den Journalisten Christoph Franceschini fällt.

Gedankt sei all jenen, die am Gelingen dieser Ausgabe beteiligt waren. Unser Dank geht an die Übersetzer/-innen Alexandra Cosima Budabin, Katharina Crepaz, Werner Pescosta, Mauro di Vieste, Andrea Carlà und Carlo Romeo. Für Korrekturarbeiten geht der Dank an Theresia Morandell und Sophia Schönthaler. Die Zusammenarbeit mit der Edition Raetia hat sich seit Anbeginn bestens bewährt. Den drei Landesämtern für Kultur sowie der Stiftung Südtiroler Sparkasse danken wir für die finanzielle Unterstützung.

Günther Pallaver, Elisabeth Alber, Alice Engl

Editoriale

Questo numero di *Politika* tratta tre ambiti tematici. Si inizia con un focus sul lobbismo in Alto Adige, seguito dalla guerra in Ucraina e dalle numerose elezioni che si sono svolte in Alto Adige nel 2022. Come nelle edizioni precedenti, anche quest'anno è presente una recensione critica degli eventi politici dell'anno in Alto Adige, questa volta curata da *Anita Rossi*.

Il lobbismo, semplificando, viene definito come l'interazione tra organizzazioni ed il parlamento. Il lobbismo è considerato un'attività disdicevole, non solo da quando sono diventati noti i tentativi dei due Stati, Qatar e Marocco, di influenzare il Parlamento europeo attraverso lobbisti corrotti. Non si può negare che esista una tensione permanente tra sistemi politici e gruppi di interesse, i cosiddetti gruppi di pressione. In fondo, il sistema politico rappresenta l'interesse generale, mentre questi gruppi rappresentano interessi specifici.

Ma il pluralismo degli interessi particolari, in ultima analisi, riflette il pluralismo di qualsiasi democrazia. Per questo motivo James Madison (1751–1836), uno dei più importanti autori della Costituzione degli Stati Uniti, affermò che i gruppi di interesse sono un male necessario che dovrebbe essere controllato piuttosto che eliminato. Pertanto, con i gruppi di interesse e la loro attività di lobbying, c'è sempre bisogno di trovare un punto di equilibrio ed un compromesso.

Marco Brunazzo, nel suo contributo introduttivo e teorico, analizza questa tensione tra sistema politico e gruppi di interesse utilizzando l'esempio dell'Unione Europea. Dopodiché l'attenzione si sposta al livello regionale. Il punto di partenza per affrontare il tema del lobbismo in Alto Adige è lo scandalo SAD, il tentativo di influenzare massicciamente le decisioni politiche per condizionare la “gara d'appalto per l'assegnazione dei servizi di trasporto extraurbano di linea con autobus” a favore della società SAD. *Karl Hinterwaldner* analizza con dovizia di particolari la vicenda SAD e le sue conseguenze.

Wolfgang Mayr e *Hans Heiss* analizzano come le due associazioni più forti dell'Alto Adige, l'Unione Agricoltori e Coltivatori Diretti Sudtirolesi e l'Associazione Albergatori e Locandieri, esercitino un'azione di lobbying sia esterna (pressione dall'esterno) che interna (attraverso i consiglieri del Consiglio provinciale), con una serie di esempi pratici. *Sandro Fraternali* e *Ivan Munerati*, invece, descrivono

come la SGB/Cisl, il sindacato con il maggior numero di iscritti in Alto Adige, cerchi di far valere i propri interessi.

Il modo in cui l'attività di lobbying si svolge nei territori confinanti con l'Alto Adige è analizzato da *Peter Nindler* per il Tirolo e da *Francesco Terreri* per il Trentino. Il confronto tra i tre territori dell'Euregio è rivelatore.

Il secondo focus riguarda la guerra in Ucraina, che il 24 febbraio di un anno fa ha colto molti di sorpresa, incluso attori ed osservatori politici esperti. Dopo le guerre nei Balcani degli anni '90, che hanno provocato genocidi, massacri e crimini di guerra con milioni di rifugiati e sfollati, l'attacco della Russia all'Ucraina è già la seconda guerra che si svolge sul suolo europeo nel giro di 20 anni. Inoltre, non bisogna dimenticare i conflitti armati in Cecenia, l'invasione russa della Georgia (2008), l'annessione della Crimea in violazione del diritto internazionale ed i combattimenti nell'Ucraina orientale (2014). La fine della guerra fredda non ha portato all'Europa la "pace eterna" (Kant).

Come analizza *Alessandra Russo*, in questa guerra l'Unione Europea si trova ad affrontare nuove sfide e probabilmente il superamento del paradigma liberale del potere trasformativo dell'Europa e dell'UE come potere civile e normativo. La militarizzazione dell'Europa, che non era quasi più ritenuta possibile, sembra essere stata avviata.

Un attore importante nel dibattito nazionale sulla guerra è la Chiesa ortodossa russa, che si è schierata incondizionatamente con il Cremlino. *Kristina Stoeckl* analizza questo sviluppo e conclude, tra l'altro, che una fase di cauto rinnovamento della Chiesa è terminata bruscamente.

Il Consiglio d'Europa ha chiesto all'unanimità un tribunale per l'Ucraina, ma c'è soprattutto la Corte penale internazionale, di cui *Cuno Tarfusser* ha fatto parte per undici anni come giudice, vicepresidente e presidente della Divisione preliminare. Nel suo contributo Tarfusser parte dal presupposto che con la guerra in Ucraina e l'indagine su presunti crimini internazionali, la Corte penale internazionale stia affrontando la sfida più grande dalla sua fondazione nel 1998. L'autore fornisce, inoltre, una prospettiva su ciò che può o non può accadere dal punto di vista procedurale.

La terza parte dell'Annuario tratta di una serie di elezioni che si sono svolte in Alto Adige lo scorso anno. *Andrea Carlà* si occupa delle elezioni politiche dello scorso settembre e del loro impatto sull'Alto Adige, mentre *Marco Brunazzo* analizza i risultati in Trentino. *Günther Pallaver* confronta i risultati nazionali dei cinque referendum abrogativi dello scorso giugno con i risultati in Alto Adige e in Trentino, mentre *Elisabeth Alber* analizza il referendum sulla democrazia diretta tenutosi in

Alto Adige. Le elezioni regionali in Tirolo sono analizzate da *Günther Pallaver*, mentre *Petra Malfertheiner* esamina le elezioni comunali anticipate a Castelrotto. Nella sezione “Panorama”, *Theresia Morandell* affronta il tema “città e campagna” nelle costituzioni e sviluppa una tipologia. L’annuario si conclude con la presentazione della personalità politica dell’anno 2022, titolo che viene assegnato al giornalista Christoph Franceschini.

Desideriamo ringraziare tutti coloro che hanno contribuito al successo di questa edizione. Si ringraziano i traduttori e traduttrici Alexandra Cosima Budabin, Katharina Crepaz, Werner Pescosta, Mauro di Vieste, Andrea Carlà e Carlo Romeo. Per la correzione delle bozze si ringraziano Theresia Morandell e Sophia Schönthaler. La collaborazione con Edition Raetia fin dall’inizio ha sempre dato ottimi risultati. Desideriamo ringraziare i tre Uffici provinciali per la Cultura e la Fondazione Casa di Risparmio per il loro sostegno finanziario.

Günther Pallaver, Elisabeth Alber, Alice Engl

Editorial

Chësc numer de Politika se dá jö cun trëi ciamps tematics. L'azënt toma sön le lobism te Südtirol, dedò sön la vera tl'Ucraina y sön les tröpes litaziuns che é gnüdes tignides tl 2022 te Südtirol. Sciöche dagnora tol l'introduziun ite na panoramica critica di evënc dl ann te Südtirol, scritta en chësc iade da *Anita Rossi*.

Al'interaziun de associazziuns cun le parlamënt ti dijon, da dí scëmpl, lobism. Les ativités de lobing ne n'é nia impormó gnüdes sò do ch'an á salpü di tentatifs di dui Stac, Qatar y Maroco, da influenzé le Parlamënt europeich tres lobisé coroc. Al n'é nia da loghené ch'al sides na tenjiun permanënta danter i systems politics y i grups d'interes, i *pressure groups*. Le sistem politich rapresentëia l'interes general, deperpo che les associazziuns rapresentëia interesc spezifics.

Mo le pluralism de interesc particulars é inultima le retrat spidlé dl pluralism de vigni democrazia. Porchël aratâ bele James Madison (1751–1836), un di auturs plü importanc dla Costituziun di Stac Unis d'America, che i grups d'interes é n mal ch'an adora, che mëss gní controlé plütosc che eliminé. Porchël él pro grups d'interes y so lobism dagnora ince debojègn de n ecuiliber, de n compromis.

Chësta relaziun de tenjiun danter sistem politich y grups d'interes sön l'ejëmpl dla Uniun Europeica vëgn analisé da *Marco Brunazzo* te so contribut teorich d'introduziun. Sön chë basa, ciarunse spo coch'ara ciara fora a nivel regional. Le punt de partënza por se dé jö cun le tema lobism te Südtirol é sté le scandal dla SAD, olach'an á porvé da influenzé dassënn les dezijiuns politiches, por mëte a jí la „gara d'apalt por i sorvisc de trasport cun corieres fora dles cités“ sön mosöra por la dita SAD. *Karl Hinterwaldner* laora sò por menü la chestiun dla SAD y les consequënzes che alda lapró.

Sön la basa de na seria d'ejëmpli pratics analisëia *Wolfgang Mayr* y *Hans Heiss* coche les döes associazziuns plü stersces de Südtirol, le *Südtiroler Bauernbund* y le *Hotelier- und Gastwirteverband*, fej n lobing sides estern (presciun da defora) co ince intern (tres i aconsiadus tl Consëi provincial). *Sandro Fraternali* y *Ivan Munerati* descrí indere coche le sindacat de Südtirol cun le majer numer de mëmbri scric ite proa da se fá avarëi sü interesc. Coche le laur de lobing vëgn a s'al dé tles provincies vijines de Südtirol, chël analisëia *Peter Nindler* por Tirol y *Francesco Terreri* por le Trentin. Le confrunt danter les trëi provincies dl'Euregio é istrutif.

Le secundo punt important reverda la vera tl'Ucraina, che á, ai 24 de forá dl ann passé, ince fat ciaré ca aturs politics esperc. Do les veres sön le Balcan di agn 1990, olach'an é rová a genozig, massacri y delic de vera cun miliuns de muciadus y porsones ciaciades demez, é l'atach dla Ruscia al'Ucraina bele la secunda vera sön funz europeich. Lapró ne pón nia se desmentié di conflic militars tla Cecenia, dl'invajiu ruscia dla Georgia (2008), dl'anesciu ilegal dla Crimea, coche ince di comba-timënc tl'Ucraina dl Ost (2014). La fin dla vera frëida ne ti á nia porté al'Europa la „pesc eterna“ (Kant).

L'Uniu Europeica vëgn cun chësta vera metüda dan da sfidades nöies, analisëia *Alessandra Russo*, y bonamënter dan dal superamënt dl paradigma liberal dl *transformative power of Europe* y dla UE sciöche podëi zivil y normatif. Sciöch'al pé é la militarisaziun dl'Europa, ch'an ess apëna plü araté poscibla, gnüda anunziada.

N atur important tl discurs nazional sön la vera é la Dlijia ortodossa ruscia, che á sostigní le Cremlin zënza condiziuns. *Kristina Stöckl* analisëia chësc svilup y röia danter l'ater ala contlujiu, che na fasa de so svilup prudënt s'á rové foradenia.

Le Consëi dl'Europa á damané al'unanimité n tribunal por l'Ucraina. Mo al é dantadöt la Curt penala internazionala, de chëra che *Cuno Tarfusser* á fat pert önesc agn alalungia sciöche vicare, sciöche vizepresidënt y presidënt dla Seziun inrescides preliminares. Te so contribut pëia Tarfusser ia dal fat che la Curt penala internazionala é, cun la vera tl'Ucraina y l'inrescida sön delic internazionai ch'an arata che sides sozedüs, tl laur da afronté süa plü gran sfidada da canch'ara é gnüda metüda sö tl 1998. Lapró däl dant na prospetiva de ci che pó y ne pó nia sozede da n punt d'odüda dla prozedöra.

La terza pert dl anuar trata de na seria de lites che é stades l'ann passé te Südtirol. *Andrea Carlà* se dá jö cun les lites parlamentares tignides de setëmber y sües consequënzes por Südtirol, deperpo che *Marco Brunazzo* analisëia le resultat tl Trentin. *Günther Pallaver* confrontëia i resultat di cin' referendums abrogatifs tignis de jügn te Südtirol y tl Trentin cun le resultat a nivel nazional, deperpo che *Elisabeth Alber* se dá jö cun le referendum sön la democrazia direta tigní te Südtirol. Les lites dl Consëi provincial dl Tirol vëgn analisades da *Günther Pallaver*, tratan che *Petra Malfertheiner* conscidrëia les lites comunales antizipades a Ciastel. Tla seziun „Panorama“ afrontëia *Theresia Morandell* l'argomënt „cité y raiun incëria“ tles costituziuns y fej na tipologisaziun. L'anuar se röia cun la personalité politica dl ann 2022, che é en chësc iade le journalist Christoph Franceschini.

I orun rengrazié düc chi che á daidé para, por che chësta ediziun podess garaté indortöra. I ti dijun porchël dilan ai/ales traduturs/ries Alexandra Cosima Budabin, Katharina Crepaz, Werner Pescosta, Mauro di Vieste, Andrea Carlà y Carlo Romeo.

Por le laur da ciaré jö y fá les coreziuns rengraziunse Theresia Morandell y Sophia Schönthaler. La colaboraziun cun la Edition Raetia é jüda bun, coch'al é sté dal scomeciamënt incá. I rengraziun i trëi Ofizi provinziai por la cultura y la Fondaziun Cassa dl Sparagn por le sostëgn finanziar.

Günther Pallaver, Elisabeth Alber, Alice Engl

Essay

Saggio

Anita Rossi

Extra dry(st): Mediale Bodenproben 2022

Very brazen: medial soil samples 2022

Abstract What does a look at the local periodicals and online media reveal about the past year and its - in retrospect - bizarre turns? The selection is subjective, of course, but the filter used is objective, imposed by the fierceness of the media debates. The author places the magnifying glass of media analysis on top of this selection, trying to see the bigger picture and to recognize the irony behind what happened and how media took up or interpreted incidents. The South Tyrolean topics of discussion 2022 included the climate crisis, climate plans and climate activism (#stop global warming), followed by the garland of South Tyrol autonomy anniversaries in 2022 (autonomy model in the spotlight), overtourism and restriction of guest beds (tourism & lobbyism), the self-dismantling of the South Tyrolean Peoples' Party (Südtiroler Volkspartei), a political thriller from which the regional media world also emerged battered. Underlying this array are political pressure, scandals and, moreover, polemics about the wolf (homo homini lupus). The more debacles, the richer, not necessarily more humic, the soil.

1. Prämisse

„*Der Südtiroler Wirtschaft geht es gut!*“ zieht Georg Lun (2022) vom Institut für Wirtschaftsforschung WIFO Bilanz im öffentlich-rechtlichen Radio. Er tut dies am Ende eines Jammerjahrs. Ein Widerspruch? Jein. Auf jeden Fall deutet der Sager nach einem politisch stürmischen Jahr sowohl Kontext als Verwerfungslinien an und öffnet den Blick für meine Rückschau auf den kleinräumigen Weltlauf in der Südtiroler Blase. Grundlage dafür bieten Berichte und Kommentare aus dem heimischen Medienwald. Sie weisen auf Verantwortung(en) und das zerrüttete Verhältnis zwischen Medien und Politik hin und behaupten sich einmal als Spielfeld, ein andermal als Spielball. Auf jeden Fall beweisen sich Medien einmal mehr als Teil des Systems oder besser als Teil der Zentrifugalkräfte im dynamischen Gleichgewicht mit dem System. So vervielfachen sie die Turbulenzen, ob bei der Schizophrenie in der Mehrheitspartei nach dem SAD-Abhörskandal (vgl. Hinterwaldner in diesem Band) oder bei der Polemik um die Wiederkandidatur des Landeshauptmanns. Medial ist die Schlacht meist schnell geschlagen, das Schwarz und das Weiß zugeteilt, Verschwörungstheorien, Angriffstechniken und Hinterhalte aufgezeigt. Im Wochenmagazin ff sucht Georg Mair (2022) dafür einen weniger martialischen Vergleich: „Über die SVP beugen sich derzeit viele Politdoktorinnen und Polittherapeuten.“ Trotzdem erinnert das Verhältnis Politik-Medien an Kindergarten-Schadenfreude hier wie dort – eine Haltung gegenüber der Politik, die vom im November 2022 verstorbenen Intellektuellen Hans Magnus Enzensberger bei den Rauriser Literaturtagen 1992 treffend beschrieben wurde mit „Ätschi Bätsch, ertappt!“ (Enzensberger 2022). Freilich, das Parteien-Bashing ist nichts Neues und hat weltweit in vielen Redaktionen Kalkül, auch interessiert die Frage, wer künftig das Sagen hat, tatsächlich viele Menschen, genauso wer wen dabei hofiert.

Überregional rüsten die Medien seit dem 24. Februar intern auf, mit Aktualisierungs-Newsletters zum Kriegsgeschehen in der Ukraine und mit Push-Nachrichten am Handy, nachdem Printmedien schneller altern als sie gedruckt werden. Wir erschrecken vor Szenarien der atomaren Bedrohung, leiden an der Ambivalenz von Waffenlieferungen und Friedensbemühungen, fiebern mit beim Schnüren von Sanktionspaketen gegen Russland nach Zensur, Festnahme von Oppositionellen, Zwangsvolksentscheid im Donbass und Exodus von jungen Männern nach der Teilmobilmachung, verfolgen Selenskyjs Videoappelle genauso wie den Widerstand des mehrfach gebeutelten ukrainischen Volkes. Wir sind als Europäer/-innen mit in den Konflikt gezogen worden: Energiekrise, Inflation und Rezessionsängste sind zwar nur Teilaspekte der Abhängigkeiten, medial allerdings jene mit der größten Schlagkraft.

Dazwischen hatten wir 2022 drei Urnengänge – die Landesvolksabstimmung zur Direkten Demokratie am 29. Mai mit einem Sieg für das Nein (76,9 Prozent haben gegen das von SVP und Lega verabschiedete Gesetz zur Direkten Demokratie gestimmt, das die direkte Demokratie beschneiden wollte), ein gesamtstaatliches Referendum zur Justiz am 12. Juni mit nur 20 Prozent Beteiligung, sodass das Quorum für keine der fünf Fragen gereicht hat, und letztlich die Parlamentswahlen am 25. September, aus denen das Rechtsbündnis von Fratelli d’Italia, Lega und Forza Italia hervortrat. Seit dem 22. Oktober stellt es die Regierung, mit der ersten Frau an deren Spitze seit der Gründung der italienischen Republik: eine Populistin der extremen Rechten, eine Postfaschistin. In Südtirol sinkt bei diesem Humus die Wahlbeteiligung auf historische 62,24 Prozent. Zu den drei Urnengängen vgl. Alber, Carlà und Pallaver in diesem Band.

2. #dieerdebrennt, und was tun?

Während in Sharm el-Sheikh vom 6. bis zum 20. November die UN-Klimakonferenz COP27 stattfindet und in Montréal vom 7. bis zum 19. Dezember die UN-Biodiversitätskonferenz COP15, ringt die Südtiroler Landesregierung um einen heimischen Klimaplan. In allen drei Fällen wird sich herausstellen, dass die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit auseinanderklafft. In Sharm el-Sheikh wird zwar die jahrzehntelange Forderung der sogenannten Entwicklungsländer nach Ausgleichszahlungen für die klimabedingten Schäden der Erderwärmung erfüllt, doch bei der Finanzierung streitet man (noch) und bei der Minderung des Ausstoßes von Treibhausgasen kommt man keinen Schritt voran. In Montréal gelingt eine Einigung, bis 2030 mindestens 30 Prozent der weltweiten Land- und Meeresflächen unter Naturschutz zu stellen, um das Artensterben aufzuhalten, doch verbindlich ist diese Abschluss-Einigung für die knapp 200 teilnehmenden Staaten beim Weltnaturgipfel nicht.

Und wie begegnet man hierzulande der Bedrohung durch Erderhitzung und Artensterben? Klimaextreme wie langanhaltende Sommerhitze und Dürre, die Anhäufung von Ereignissen wie Muren nach Starkregen, der Druck auf das Ökosystem Wald, emblematisch durch den Befall von Borkenkäfern, sie lassen medial und weniger politisch Alarmglocken schrillen. Signalwirkung hat der Eissturz in den Dolomiten am 3. Juli, der als „Gletschersturz an der Marmolata“ Eingang in Wikipedia gefunden hat. Die Marmolata Tragödie fordert elf Menschenleben und wird von Glaziologen wie Georg Kaser und Bergexperten wie Reinhold Messner als Folge der Erderwärmung eingeordnet.

Vom 6. bis zum 9. September finden in der Messe Bozen die ersten „Sustainability Days“ statt. Diese „Internationale Plattform für die Regionen der Zukunft“ will mit viel Pomp und VIPs die ökologische Nachhaltigkeit bewerben und die Rolle Südtirols als widerstandsfähigen ländlichen Raum stärken. Mit internationalen Referenten und Referentinnen vom Kaliber einer UN-Friedensbotschafterin wie Jane Goodall und einer Ikone des zivilen Ungehorsams wie Gail Bradbrook, sucht man die große Aufmerksamkeit, erntet allerdings Kopfschütteln ob der exorbitanten Kosten von 2,4 Millionen Euro. Die Oppositionsparteien bocken, hinterlegen eine Eingabe beim Rechnungshof, die Medien reagieren gedämpft, drucken viel bezahlte Werbung ab, schenken der Großveranstaltung sonst aber wenig Fläche in ihrer Berichterstattung. Etwas Schelte gibt es im Nachfeld aufgrund des verhaltenen Interesses vonseiten des Publikums vor Ort und im live-Stream. Die Nachhaltigkeitstage bieten aber vor allem eins: eine Bühne für die Vorstellung des „Klimaplan Südtirol 2040“ vonseiten des Landeshauptmanns. Der Plan wird von der Politik zelebriert und von überregionalen Medien als Vorwegnahme der staatlichen Pflicht bewundert, von den wichtigsten Playern des lokalen Umweltaktivismus im Vorfeld aber zerrissen als leere Hülse und reine Ankündigungspolitik. Als klar wird, dass ein zweiter Teil, ein Maßnahmenpapier mit Finanzierungsplan, innerhalb Juni 2023 folgen und den Zielen dieses Strategiepapiers die nötige Verbindlichkeit geben soll, zeigen sich auch die Aktivistinnen und Aktivisten von Fridays for Future und Extinction Rebellion ebenso wie die unabhängigen Experten und Expertinnen aus Wissenschaft und Technik überzeugt. Sie haben bis zuletzt noch nachjustiert, um die angepeilte Klimaneutralität 2040 im Plan realistischer werden zu lassen. Ein weiterer Trumpf wird von Landeshauptmann Kompatscher in seinem Mediengespräch zum Jahreswechsel am 29. Dezember verkündet: Mit dem zweiten Teil des Klimaplanes soll 2023 auch ein Klimabürgerrat nach österreichischem Modell eingesetzt werden.

Eine erste Nagelprobe für den am 30. August verabschiedeten Klimaplan der Landesregierung liefert die wenig debattierte Frage um den Torfabbau im Dezember. Im Klimaplan heißt es, die Genehmigung von Torfabbau als CO₂-Speicher werde unmittelbar eingestellt. In Leifers soll nun aber doch weiter abgebaut werden und zwar mit neuen Torfgruben, wie auf der Webseite der Landesagentur für Klima- und Umweltschutz zu lesen ist. Selbst der Landes-Haushaltsentwurf 2023, vom Landtag am 17. Dezember verabschiedet, lässt keinen echten Nachhaltigkeitsschwung erkennen: Auf 6,69 Milliarden Rekordhaushalt sind nur 2 Millionen Investitionen für die Ökowende und 7 Millionen für die Energiewende reserviert (vgl. Aschbacher 2022a). Das Medienecho zu diesem Fehltritt ist mäßig. Wer der Politik diesbezüg-

lich genauer auf die Finger schaut und beklagt, dass Südtirol in Fragen des Klimaschutzes und der Klimafolgenanpassungen auf der Stelle tritt, ist immer wieder das Bündnis für Klimaaktion Südtirol, Climate Action, während der Toblacher Gespräche am 1. Oktober 2021 gegründet.

Dafür erhält der Klimaaktivismus Tipps aus unerwarteter Seite: Bei der alljährlichen Sepp Kerschbaumer Gedenkfeier am 8. Dezember in St. Pauls greift der ehemalige Landeskommandant der Südtiroler Schützen Elmar Thaler in seiner Rede die Methoden der Klimaschützer/-innen à la Letzte Generation an – Straßenblockaden, Schutzschilder von weltbekannten Kunstwerken beschmierem –, um im Gegenzug den BAS-Erfolg mit Bomben zu glorifizieren.

3. Autonomiemodell im Scheinwerferlicht

Das Jahr 2022 ist ein wichtiges Jubiläumsjahr für die Südtiroler Autonomie: 50 Jahre sind seit Inkrafttretens des Zweiten Autonomiestatuts vergangen (20. Jänner 1972) und 30 Jahre seit der Streitbeilegung vor den Vereinten Nationen (11. Juni 1992). Diese Meilensteine werden durch drei Festakte gewürdigt – einmal im Landtag, einmal im Stadttheater Bozen und einmal am Tag der Autonomie am 5. September im Meraner Kurhaus, von RAI Südtirol und auf YouTube live übertragen. Begleitet werden diese Höhepunkte nicht nur von der Anwesenheit internationaler Prominenz, sondern auch durch eine Festbroschüre (auch Dolomiten-Beilage), eine dichte Folge von Webinaren (vgl. Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Eurac Research 2022), politischen Aktionstagen, Tagungen, Konzerten, Schulprojekten, einem Quiz, der zehnteiligen Podcast-Reihe „Understanding Autonomy“ (vgl. Center for Autonomy Experience et al. 2022–2023) und einem eigenen Logo. Das Land Südtirol wirkt dabei eng mit Eurac Research und anderen Bildungs- und Forschungsinstitutionen zusammen. Das Licht dieser Aktionen wird dabei von den heimischen Medien unter den Scheffel gekehrt. Auch als am 22. September anlässlich der 30 Jahre UN-Minderheitenrechte in New York die UN-Generalversammlung unter Teilnahme einer italienischen Delegation tagt, an der auch Landeshauptmann Arno Kompatscher teilnimmt. Das Autonomiemodell Südtirol wird als Vorzeigebeispiel vorgestellt, vor allem seine Verbriefung der Minderheitenrechte, der Dialog zwischen den „Streitparteien“ und die bilateralen Abkommen. Es ist das erste Mal, dass Südtirol positive Schlagzeilen vor den Vereinten Nationen schreibt (vgl. RAI Südtirol 2022a)

Nur wenige Tage zuvor lässt Giorgia Meloni (damals noch aussichtsreiche Spitzenkandidatin) die Südtiroler/-innen über die Athesia-Medien Dolomiten, Alto Adige

und Stol in einem Offenen Brief wissen, was sie von der „starken Autonomie“ und von der „nationalen Einheit“ hält. Der mehrdeutige Brief wird am 21. September veröffentlicht und wirbelt viel Staub auf – am schärfsten von Wolfgang Mayr (2022a) auf barfuss und von Christoph Franceschini (2022a) auf salto attackiert, beide am 23. September –, weil damit eine „Weichspülung“ (Franceschini 2022a) der bisher für die Autonomie als gefährlich eingestuften Fratelli d’Italia versucht werde. Der Brief veranlasst auch den SVP-Obmann zu einem vielzitierten pikierten Tweet:

„Wenn Giorgia Meloni meint, dass die Autonomie ins Gesamtspektrum der nationalen Einheit eingliedert werden müsse und dass Bereiche von strategischem nationalen Interesse der Zentralregierung zu überlassen seien, dann sollte dies ein Weckruf für uns Südtiroler/innen und unsere Autonomie sein“ (Achammer 2022).

Papst Franziskus nennt in einem Interview mit einer spanischen Tageszeitung die Südtirol Autonomie im Kontext der Friedensbemühungen für die Ukraine als Beispiel einer gelungenen Befriedung (vgl. Quirós/Martínez-Brocal 2022). Ähnliches Lob heimst Südtirol vom UN-Sonderberichterstatter für Minderheitenfragen Fernand De Varennes bereits im Juni ein, anlässlich der Feierlichkeiten zu 30 Jahren Streitbeilegung in Bozen, und noch einmal am 14. Dezember im Zuge seines Vortrags bei der „Annual Minority Rights Lecture“ von Eurac Research. Am Folgetag wird ein neues Autonomie-Zentrum im künftigen Bibliothekenzentrum angekündigt, dem „Haus der Medien für alle Sprachgruppen und Generationen“. Was nach Zukunftsmusik klingt wie die Kondominiumsthese von Günther Pallaver und Guido Denicolò (2022) und die Anregungen von Maurizio Ferrandi und Francesco Palermo (2022), denn die Landeshauptstadt wartet bereits seit bald zwei Jahrzehnten auf das große sprachgruppenübergreifende Bibliothekenzentrum, dessen internationale Planungsphase 2006 als abgeschlossen galt.

Die Beschäftigung mit der Südtirol-Autonomie ist in den heimischen Medien zwar allgegenwärtig, doch gewöhnlich anlassbezogen oder im Sinne eines identitätsstiftenden Elements. Nur selten verirren sich grundsätzliche Debatten zwischen den Seiten der Berichterstattung. Ausnahmen bestätigen die Regel, wie das Beispiel der Südtiroler Wirtschaftszeitung zeigt. Silvia Santandrea (2022, 3) sucht darin vergeblich nach dem roten Faden hinter den jüngsten Verhandlungen zur Südtirol Autonomie in Rom: Nach der Verfassungsreform von 2001 ziele „[die Landesregierung] mehr als um das Entwickeln von Neuem auf das Wiederherstellen von Altem ab.“

4. Tourismus & Lobbyismus

Gleich vorweg: Jede Wirtschaftsbranche versucht die Aufmerksamkeit der Medien zu erregen im Wettstreit um die fetteren Stücke vom Kuchen, ob dieser Landeshaushalt heißt oder nationaler Wiederaufbau- und Resilienzfonds PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). Das Wort „Krise“ ist dabei der Türöffner, die implizite oder zunehmend auch explizite Drohung heißt Verlust von Arbeitsplätzen. Das ist im Ukraine-Energie-Inflations-Krisenjahr 2022 umso mehr der Fall. Hinzu kommen die angekündigten Maßnahmen gegen den *Overtourism* im neuen Landestourismusentwicklungskonzept, aber auch die Zukunft der IDM als öffentlich unterstützte Marketingagentur für die Marke Südtirol, all dies zwischen alten Machtfronten und Krachen im SVP-Gebälk.

Aber der Reihe nach: Schon vor der Corona-Pandemie war der Druck im Tourismussektor groß, die Zahl der Nächtigungen einzubremsen, um den überbordenden Verkehr auf Südtirols Straßen und der A22 einzudämmen, aber auch um Landschaft und Lebensqualität für die einheimische Bevölkerung zu erhalten. In der SVP zeichnete sich ein Bruch ab, weniger zwischen den politischen Richtungen als vielmehr zwischen den Lobbys von Bauern und Gastwirten. Bettenstopp heißt 2022 die rote Linie. Die Bauernfraktion bockt, als am 1. Juli auf der Landtagssitzung die Vorlage von Tourismuslandesrat Arnold Schuler zur Debatte steht. Sie kippt diese Vorlage und führt einen eigenen Artikel ein, mit dem das Vorhaben Bettenstopp stark eingeschränkt wird. Dieser Stopp soll erst nach Zählung der Betten landesweit greifen. Ende Juli wird dann zwar das Gesetz verabschiedet, aber noch schnell eine Ausnahme für die Urlaub auf dem Bauernhof-Betriebe durchgedrückt. Zur Verzögerung kommt es auch, weil am 11. August einer der Köpfe dieser Aktion, der SVP-Landtagsabgeordnete und Bauernvertreter Markus Vallazza, Federn lassen muss nach der medialen Bekanntgabe, dass er beim geförderten Wohnbau in eigener Familiensache getrickst hat (Grundstücksaffäre). Er bleibt im Landtag, wird aber im September von seinen Partei-Ämtern suspendiert. Der Ball geht das ganze Jahr über hin und her zwischen Hoteliers- und Gastwirteverband HGV und Südtiroler Bauernbund SBB. Der Zwist beginnt mit der Ankündigung der Maßnahmen in einer Pressekonferenz von Landesrat Schuler am 26. Februar und zieht sich bis zur Genehmigung der Durchführungsverordnung zum Tourismusentwicklungskonzept 2030+ durch die Landesregierung im September. Die Kernstücke der neuen Leitlinien zum Tourismus der Zukunft in Südtirol sind die Obergrenze für Betten und Neubau-Möglichkeiten nur innerhalb der Siedlungsgrenzen (vgl. SWZ 2022). Auch deutsche Medien blicken nach Streit um Instagram-*Influencer* Hotspots und ihre

Folgen neugierig nach Südtirol, so der Bayerische Rundfunk mit seinem Nachrichtenportal BR24:

„Wie viele Touristen verträgt eine Kulturlandschaft? Menschen, die von auswärts anreisen und oft nur drei Nächte bleiben? Südtirol zählt 500.000 Einwohner und 33 Millionen Übernachtungen pro Jahr“ (Bayerle 2022).

In einem ausführlichen Interview für die Onlineausgabe der Neuen Südtiroler Tageszeitung zählt Arnold Schuler, seit 2008 in der Landespolitik, die Einführung der Bettenobergrenze neben der Reform der Gemeindenfinanzierung 2016 als seinen größten politischen Erfolg (vgl. Schwarz 2022a). Die Retourkutsche im Machtkampf zwischen Bauernbund und Tourismuslandesrat folgt prompt: Die SVP-Größe Arnold Schuler ist nicht mehr SBB-Kandidat bei den Vorwahlen für die Landtagswahlen 2023, was ihm offiziell niemand mitgeteilt habe (vgl. Tötsch 2022).

Das Kräftemessen um die neue Regelung für den Urlaub auf dem Bauernhof geht bis Jahresende weiter, mit einem Kompromiss-Ergebnis. Am 20. Dezember setzt Schuler eine Regelung im Landtag durch, welche die Gästebetten für Urlaub auf dem Bauernhof-Betriebe einschränkt und die Errichtung von *Chalets* im Hofgelände verbietet. Neue Betten müssen künftig im Hauptgebäude untergebracht sein. Am nächsten Tag rümpft die Neue Südtiroler Tageszeitung die Nase, weil die Kontrollen nach wie vor den Gemeinden obliegen, die bisher „zumeist wegschauten“ (Vikoler 2022).

Ein weiterer Dauerbrenner 2022 im Tauziehen zwischen Interessengruppen ist die Zukunft der IDM als öffentlicher Dienstleister für Unternehmen in den Bereichen Export, Innovation, Tourismus und Agrarmarketing. Auch hier spielt Lobbyismus eine wichtige Rolle. Am 9.11. kommt es zum Paukenschlag: Das Team K setzt sich mit einem Beschlussantrag zur Neuausrichtung der IDM im Landtag durch. Es ist eines der seltenen Male, bei denen sich die Opposition behaupten kann. Brisant ist der Coup, auch weil der SVP-Abgeordnete Thomas Widmann gegen seine eigene Partei stimmt und sich zwei Lega- und damit Koalitionspartner der Stimme enthalten. Indirekt wird mit dem Durchwinken des Beschlussantrags auf jeden Fall die Reform von 2016 rückgängig gemacht, als unter dem Dach der IDM unterschiedliche Player wie Südtirol Marketing (SMG), Export Organisation Südtirol (EOS), Techno Innovation Park South Tyrol (TIS) und BLS Business Location Südtirol (BLS) vereint wurden. Nun sollen die Zuständigkeiten wieder aufgeteilt werden: die IDM sich auf Tourismus- und Marketingdienstleistungen konzentrieren, jene in Zusammenhang mit Innovation sollen an den NOI Techpark zurückgehen, Agrar-

marketing und Export an die Handelskammer. Die sonst recht mehrheitsfreundliche Tageszeitung Dolomiten schreibt am Folgetag von einem „Malheur“, das hätte vermieden werden können und von einer „schallenden Ohrfeige für Mehrheit und Landesregierung“; zwischen den Zeilen entdecken Schelme Schadenfreude (Dolomiten 2022a). Bis Jahresende gibt es zur Neuausrichtung der IDM aber keine Klarheit.

Eine weit weniger starke Lobby haben Themen wie Armut und Ausgegrenztheit: Der Erfrierungstod eines 19-jährigen Obdachlosen aus Ägypten in der Nacht zum 9. Dezember in Bozen hat einen medialen Aufschrei ausgelöst, der wiederum ein Politikum heraufbeschworen hat. Land und Gemeinde Bozen spielen sich den Ball der Untätigkeit zu, mit gegenseitigem Zuweisen von Zuständigkeiten und Verantwortung. In jeder TV- oder Radiosendung, in jedem Interview mit den mehrheitlich ehrenamtlichen Helfern und Helferinnen wird beklagt, die öffentliche Hand reagiere jedes Jahr aufs Neue mit der gleichen Notfalllogik, als sei die Winterkälte eine Überraschung. Mit der neuen Heizperiode und den erhöhten Energiekosten kommt auch das Problem der Erwerbsarmut (*working poor*) medial zum Tragen. Am Köchel'n bleibt auch das Thema „leistbares Wohnen“, das selbst mit der Wohnbaureform (Teil 1 im Juli, Teil 2 im Dezember vom Landtag verabschiedet) vermutlich nicht radikal genug angegangen wird, um das Problem zu lösen. Sozial- und Wohnbaulandesrätin Waltraud Deeg marschiert mit ihren Plänen durch und verteidigt die Förderung der Eigentumswohnungen, ohne im Mietwohnungsmarkt einzugreifen, wie es die Sozialpartner gewünscht hätten (vgl. Schwarz 2022b). Nachtrag: Ein Fünftel der Südtiroler Bevölkerung ist von Armut bedroht (vgl. ASTAT 2021). Die Fassade vom reichen Südtirol bröckelt mit der Energie- und Inflationskrise, wie die Titelgeschichte des Wochenmagazins ff im Dezember aufzeigt (vgl. Larcher 2022).

5. Politkrimi

Auch in anderen europäischen Staaten ist die Krise der Parteien längst chronisch, erst recht jene der Volksparteien. Doch das, was die SVP 2022 wie ein Tornado trifft, obwohl selbst verbockt, ist schlimmer als das langsame Dahinsiechen der großen europäischen Schwestern. Der Missstand verkommt bis Jahresende zur Selbstdemontage. Zäumen wir das Pferd von hinten auf: Am 16. Dezember titelt Christian Pfeifer (2022a) seinen Kommentar mit „Es reicht, alte Dame!“. Er legt das „unappetitliche Theater von Südtirols größter Partei“ angewidert als Rupfen „persönliche[r] Hühnchen“ aus. Und weiter: „Die zwischenmenschlichen Animositäten, individuellen Eitelkeiten und persönlichen Kränkungen sind stärker als das Verbindende“ (Pfeifer 2022a).

Nach dem SEL-Skandal 2012, der mit der getricksten Vergabe der großen Energie-Konzessionen am System Südtirol-SVP rüttelte und eine Neuausrichtung erzwang, nach dem Skandal um die „goldenen Politikerrenten“ 2014, folgen 2022 schwere Verwerfungen innerhalb der SVP nach der Veröffentlichung der SAD-Abhörprotokolle von 2018. Sie offenbaren, mit welchen Mitteln um die Verkehrskonzessionen, aber auch um die Macht, sprich die Neubesetzung der Landesregierung, gekämpft wurde. Als erstes Medium berichtet darüber noch im Dezember 2021 das Wochenmagazin ff, das ein erschreckendes Sittenbild von Politik und Verwaltung zeichnet (vgl. Hinterwaldner/Mair 2021a; 2021b). Darauf folgt die Veröffentlichung des Buchs „Freunde im Edelweiß“ von Christoph Franceschini und Artur Oberhofer (2022), am 18. März in einer Pressekonferenz in Bozen vorgestellt:

„Am 4. März 1992 explodierte im Bozner Kino ‚Capitol‘ eine Bombe. Zum Glück gab es nur Verletzte. Dreißig Jahre später haben zwei Journalisten im ‚Ex Capitol‘ erneut eine gezündet. Und die könnte eine ganze Partei hochgehen lassen“ (Gasser 2022).

Der salto-Investigativjournalist Franceschini und sein Kollege und Verleger Oberhofer von der Neuen Südtiroler Tageszeitung hatten gemeinsam an die 6.000 Seiten an Akten und über 500 Stunden Telefonmitschnitte ausgewertet. Sie waren ihnen wie der ff ein halbes Jahr zuvor anonym zugespielt worden. Das Buch wird zum Kassenschlager, die Autoren starten im November 2022 mit der Veröffentlichung der aussagekräftigsten Tonaufnahmen zu Intrigantentum und übler Nachrede innerhalb des SVP-Zirkels in einer eigenen gleichnamigen Podcast-Reihe auf salto. Die Athesia-Medien schweigen nach der Buchvorstellung tagelang über den von den Enthüllungsjournalisten verursachten Eklat, dann schreibt Dolomiten am 22. März eine Konspiration herbei, die SVP-Obmann Philipp Achammer „verräumen“ will (vgl. Varesco 2022a), um am nächsten Tag der Opposition ungewohnt viel Raum zu gewähren und das Augenmerk von der SAD-Geschichte zu einem Untersuchungsausschuss über Arno Kompatschers Wahl-Unterstützung 2018 zu lenken (vgl. Varesco 2022b). Damit macht das Athesia-Blatt die eigene Position auch ohne Meinungsspalte deutlich. Währenddessen versuchen sich die anderen Lokalmedien entweder im Zusammenfassen oder im Ergattern von SVP-internen Reaktionen. Das Wortspiel ist gewollt, nachdem der Dreh- und Angelpunkt der Affäre SAD-Chef Ingemar Gatterer ist. Eine Doppelseite findet sich am 23. März auch im lokalen Ableger des Corriere della Sera (2022), der sich auf eine ganz bestimmte Audiodatei eingeschossen hat: ein Telefonat zwischen Landesrat Thomas Widmann und SAD-Chef

Gatterer, das die recht unbürokratische Aufteilung von Buslinien zum Inhalt hat. Selbst die Tiroler Tageszeitung titelt auf ihrer Seite Eins: „Regierung in Südtirol bröckelt, nach Schlammschlacht in der SVP“ (Nindler 2022a). Kommentar und Bericht im Innenteil spekulieren damit, dass mehrere Parteigrößen die Reißleine ziehen könnten. Der Zoff nimmt in den Folgetagen und -wochen Fahrt auf. Am 24. März erscheint im Wochenmagazin ff wieder eine Titelgeschichte mit der Überschrift „In aller Feindschaft – wie der Machtkampf in der SVP eskaliert“, im gleichen Heft holt Chefredakteurin Alexandra Aschbacher (2022b) im Leitartikel die aufgeschaukelten Gemüter und journalistischen Eitelkeiten wieder auf den Boden der Tatsachen zurück, mit der alles entscheidenden Frage: Wie unabhängig ist die SVP noch? Wie beeinflussbar von Wirtschaftsinteressen und Machtgeflüster? Und sie scheut nicht den Vergleich mit einer Agentur zur Beförderung von Geschäften, während Dolomiten am gleichen Tag mit harten Bandagen um ein Gegengewicht kämpft. Sie lässt den im Skandal verwickelten und ramponierten Landesrat Widmann zu Wort kommen, interviewt vom Chefredakteur persönlich. Widmann spricht im Interview von Verdrehung der Tatsachen. Der Titel spricht Bände: „Hier will eine kleine Gruppe die komplette Macht an sich reißen.“ Tacheles reden nennt das Toni Ebner (2022) im Vorspann. Im Interview ist von Manipulation die Rede und von Karl Zeller als Hintermann. Das Hickhack zwischen Dolomiten und Zeller geht übrigens auf der gleichen Seite weiter in Form von Gegendarstellungen und Klarstellung zu den Gegendarstellungen der letzten Tage. Zeitgleich reicht salto aus der Tastatur von Franceschini eine pikante Vermutung nach: „Die Geschichte um die angeblichen Benko-Spenden wurde 2018/19 von Ingemar Gatterer & Co konstruiert und jetzt perfekt getimt lanciert, um vom SAD-Skandal abzulenken“ (Franceschini 2022b). Eine Woche später erscheint das Wochenmagazin ff mit der Lagebeschreibung „Führungslos, ratlos, planlos. Wie die SVP das ganze Land und sich selbst an die Wand fährt“ (ff – Südtiroler Wochenmagazin 2022a). Gut ein Drittel des Hefts ist der SVP-Bestechlichkeits-Beschau gewidmet: Der Politikwissenschaftler und emeritierte Professor Günther Pallaver und der Historiker und ehemalige Oppositionspolitiker Hans Heiss beschreiben die bald 77-jährige Partei und fordern das Zerschlagen alter Seilschaften, mehr Vernunft und weniger Testosteron im Krisenmanagement. Eine andere Sicht – jene der Gefahr, die von einer geschwächten SVP ausgeht, bringt der ehemalige Regionspräsident Lorenzo Dellai aus dem Trentino in einem Alto Adige Gastkommentar zum Ausdruck, nämlich das Zersprengen der Region Trentino-Südtirol (vgl. Dellai 2022).

Was auffällt: Das Freund-Feind-Schema wird von den Medien über Monate bemüht, auf die Abschussliste geraten immer wieder einmal der Landeshauptmann,

einmal der Parteiohmann, samt der ihnen am nächsten stehenden Parteikollegen und -kolleginnen. Andererseits wird dieses Muster von der SVP selbst unentwegt vorgegeben durch die zaudernde Abrechnung mit dem alten System – die alles klärende Partei-Klausur wird zwei Mal verschoben und soll nun erst im Frühjahr 2023 stattfinden. Nur wenige Konsequenzen werden gezogen; sie betreffen Thomas Widmann in seiner Funktion als Landesrat, Gert Lanz als Fraktionssprecher, Christoph Perathoner als Bozner SVP-Bezirksobmann und Karl Zeller als stellvertretenden SVP-Obmann. Der Abgang des Gesundheitslandesrats Thomas Widmann geschieht im Zickzack-Verfahren: Zuerst entzieht ihm der Landeshauptmann die Agenden, den Rücktritt verweigert Widmann standhaft mit skurrilen Presseauftritten bis er auf einem Sonderlandtag am 29. April sein Amt durch eine Regierungsumbildung und -verkleinerung verliert. Lanz tritt am 6. April zurück, bevor die SVP-Fraktion ihm das Vertrauen entziehen kann. Er hatte sein Grauen über die Freunde im Edelweiß öffentlich geäußert und mit diesem parteischädigenden Verhalten das Vertrauen in der Fraktion verspielt. Perathoner, ehemaliger SAD-Verwaltungsrat, wird erst am 3. Mai zurücktreten. Zeller fällt definitiv in Ungnade in der eigenen Partei, da er immer wieder harsche Kritik über die Medien äußert und sich mit dem „Tagblatt der Südtiroler“ Dolomiten endgültig verwirft. Er steht unter Verdacht, die SAD-Abhörprotokolle weitergegeben zu haben. Auch er weigert sich hartnäckig sein Amt niederzulegen, fährt fort, das Sägen am Stuhl des Landeshauptmanns vor allem von Dolomiten-Seite anzuprangern und verabschiedet sich erst am 3. September auf der SVP-Landesversammlung in Meran mit einer Abschiedsrede, die einer Abrechnung mit seiner Partei gleichkommt; online nachzulesen auf salto (2022). Wenige Tage später veröffentlicht die Südtiroler Wirtschaftszeitung ihr Politbarometer, vom Institut Apollis als repräsentative Bevölkerungsumfrage durchgeführt. Es zeigt, dass „Landeshauptmann Arno Kompatscher mit Abstand jener Landespolitiker [bleibt], den die Südtiroler:innen am meisten schätzen“. Arno Kompatscher erreicht sogar höhere Zustimmungswerte als die Partei SVP, nämlich 43:37. Als beliebteste Frau in der Landespolitik beweist sich Brigitte Foppa von den Grünen (vgl. Pfeifer 2022b).

Noch Anfang Dezember wirft die Neue Südtiroler Tageszeitung Achammer als Parteiohmann vor, nicht transparent genug zu agieren:

„Die Situation ist kafkaesk. Im Fall des Enthüllungsbuches ‚Freunde im Edelweiß‘ hat Philipp Achammer zur Treibjagd auf die Informanten der Buchautoren geblasen. Nicht der Inhalt des Buches, sondern die Suche nach den Informanten hatte für den SVP-Parteichef Priorität. Anders in der Spenden-Geschichte: Da schaut der SVP-Obmann seit Wochen

phlegmatisch und achselzuckend zu, wie eine Zeitung und eine Oppositionspartei den Landeshauptmann mit Schmutz bewerfen und sogar der Korruption beschuldigen. Und der Obmann? Er schweigt“ (Oberhofer 2022a).

Wochenlang wird Landeshauptmann Kompatscher in der sogenannten Spendenaffäre der Bestechlichkeit bezichtigt, vonseiten des Landtagsabgeordneten der Opposition Sven Knoll ganz offen sowohl im Landtag als auch über die Medien – er wird in der Folge dafür angezeigt –, vonseiten der Tageszeitung Dolomiten subtiler nach dem Steter-Tropfen-höhlt-den-Stein-Prinzip mit Schlagzeilen wie „Direktspenden an Kompatscher belegt“ (Varesco 2022c; Varesco 2022d). Parallel wird die Frage hochgespielt, ob Arno Kompatscher noch ein drittes Mal kandidiere; er hält sich bis zum 2. Dezember bedeckt und eröffnet sein Ja zur Wiederkandidatur und zum dritten Mandat als Landeshauptmann in einem Brief an die Parteifunktionäre. Noch wenige Tage zuvor hatten vor allem die Neue Südtiroler Tageszeitung (vgl. Oberhofer/Vikoler 2022) und salto (vgl. Franceschini 2022c) Anzeichen dafür gesehen, dass Kompatscher aufgrund der Lage in der Partei kurz davor sei, das Handtuch zu werfen. Die Tiroler Tageszeitung resümiert von Innsbruck aus:

„Südlich des Brenners überschlagen sich die Ereignisse: Seit Monaten schwelt ein Machtkampf zwischen führenden Exponenten der Südtiroler Volkspartei (SVP) und Landeshauptmann Arno Kompatscher. Letzterer könnte in den nächsten Tagen seinen Rückzug erklären“ (Nindler 2022b).

Dass „die SVP-Hütte brennt“ offenbart auch eine Folge des salto-Podcasts von Wolfgang Mayr (2022b) mit den zwei SVP-Bürgermeisterinnen Rosmarie Pamer aus St. Martin in Passeier und Sonja Plank aus Hafling (Sechsaugen-Gespräch 6): Sie bestätigen im Gespräch, dass es in der Führungsriege knirsche und beanstanden, dass Egos in der Partei erstmals wichtiger seien als Geschlossenheit nach außen. In der folgenden Wochenendausgabe der Neuen Südtiroler Tageszeitung lässt sich Pamer, auch Burggräfler SVP-Bezirksobfrau, im Interview dazu hinreißen, Philipp Achammer ein schlechtes Zeugnis als Obmann auszustellen (vgl. Oberhofer 2022c). Flugs schlägt Achammer über die Athesia-Medien zurück: Im Dolomiten Tagesaufmacher deckt Chefreporterin Varesco Achammer den Rücken und gräbt die Furche noch tiefer. Die Kopfwäsche kommt an, spätestens in der Beschreibung der Angreiferin Pamer als „erklärte Anhängerin des Landeshauptmanns und treue Gefolgsfrau der Meraner Politikerfamilie Zeller/Unterberger sowie – nicht zu vergessen – angehende Landtagskandidatin“ (Varesco 2022d). Die Frontenbildung wird noch

deutlicher mit dem Wink aus dem „Meraner Eck“ und mit Kritik aus dem Mund von SVP-Bürgermeister Harald Stauder aus Lana, der dem anderen SVP-Lager zugeschrieben wird. Die Nerven liegen blank, es folgt ein mediales Hickhack zur Blockbildung: konservative Kräfte gegen progressive Kräfte. Ganz ohne dabei zu berücksichtigen, dass seit 2013 ohnehin Allianzen auf Landesebene notwendig sind, nachdem die SVP keine Mehrheit mehr im Hohen Haus hat.

Zur SVP-Geschichte und -Demontage sind kurz vor Weihnachten zwei Bücher erschienen: In seinem Essay „Stella aliena. La Südtiroler Volkspartei spiegata agli italiani“ fasst Lucio Giudiceandrea Etappen, Leader, Ideologie, Habitat und Herrschaftspraxis einer Partei zusammen, die seit dem 8. Mai 1945 Landes- und Autonomiegeschichte geschrieben und dabei den „riscatto della comunità sudtiroloise e di quella ladina“ gestaltet hat. Darin deutet er nicht nur die vielen gegenseitigen Vorurteile zwischen den Sprachgruppen, sondern analysiert auch den Istzustand der bisherigen Erfolgspartei, zuallererst als ethnische Partei und in einem zweiten Schritt als Sammelpartei. Und er stellt fest: „il sistema sta franando“ (Giudiceandrea 2022, 134). Der Kitt geht aus, spätestens seit dem SEL-Skandal 2012 mit seinem System-Filz und dem SAD-Abhörprotokoll-Skandal 2022 mit seiner Arroganz im Vorzugschienen-Denken. Was die Katastrophe beschleunigt, sind Seilschaften und Lobbyismus-Debakel, Globalisierung und Umweltzerstörung sowie der Rückgang der Wahlbeteiligung. Die Frage nach dem „Wie weiter?“ werde nicht ernsthaft genug gestellt, sobald Visionen im Raum stehen, wird parteiintern gezoomt. Als Beispiel zitiert Giudiceandrea das Interview in der Tageszeitung Alto Adige vom 29. September, in dem der ehemalige SVP-Parlamentarier und Obmann Siegfried Brugger vorschlägt, die SVP solle sich endlich den Italiener/-innen im Land öffnen: „Insisto, la SVP deve aprirsi agli italiani“ (Campostrini 2022). Der Vorschlag wird ignoriert. Giudiceandrea folgert daraus:

„La SVP difficilmente arriverebbe a tanto: sarebbe contro la sua ragione fondante, la sua storia, la sua identità, i suoi miti, i suoi modi. L'essere un partito etnico ha garantito una lunga stagione di consenso, ma in cambio la SVP è condannata a restare prigioniera di quel paradigma“
(Giudiceandrea 2022, 139).

Das Pendant zu Giudiceandreas Analyse hat der Historiker und ehemalige Landtagsabgeordnete der Grünen Hans Heiss (2022) geschrieben. In „Blüten der Macht“ attestiert er dem Edelweiß Überdüngung und Überhitzung, was die widerstandsfähige Felspflanze zur Sumpflanze werden ließ. Ein *Relaunch* sei fällig vor dem

Implodieren, und das sei wichtig, denn die SVP sei nicht nur eine Partei, sondern spiegle die Südtiroler Lebensform wider. Trotzdem wagt Heiss eine positive, wenn auch sarkastisch gefärbte Prognose nach diesem belasteten Jahr 2022:

„Aber auch dieses Mal wird nach heftigem Theaterdonner die Adaptionsfähigkeit des Edelweiß obsiegen und die Partei nach mörderischer Rüttelpartie zu neuer Stabilität führen. Im Rechtfertigen und Glätten von Widersprüchen bleibt die SVP eine unübertreffliche Meisterin, darin einig mit ihrem Volk, das diese Haltung vielfach längst verinnerlicht hat“ (Heiss 2022, 26).

6. Homo homini lupus

Insgesamt 14 Mal im Lauf des Jahres fletscht ein blutrünstiger Wolf aus Shutterstock & Co. seine Zähne oder stellt die emotionsgeladene Aufmacher-Schlagzeile prominent auf der Titelseite von Dolomiten. Die Dolomiten-Kampagne gegen den Wolf in Südtirol läuft auch 2022 weiter, mit Hetze in Text und Bild. Es gibt kein Thema – außer Politik und Unfälle –, das in dieser Zeitung, regelmäßig gestreut, nach mehr Aufmerksamkeit schreit und die Gemüter hochkochen lässt als der Wolf: am Stammtisch, in Leserbriefspalten wie am Podium einer jeden öffentlichen Diskussion zum Thema Zusammenleben von Landwirtschaft und Beutegreifer. Der zuständige Landesrat wird zum Buhmann, weil er sich nicht über EU- und staatliche Gesetze hinwegsetzt, um Südtirol wieder wolffrei zu machen oder mindestens den Abschuss von Problemtieren zu ermöglichen. Die Kampagne hat eine Allianz geschmiedet mit dem Bauernstand, sieht die Weidekultur in den Alpen vom Aussterben bedroht, den alpinen Tourismus gefährdet und treibt die Politik auf Gemeinde-, Landes-, Staats- und EU-Ebene vor sich her. Dafür treibt das Phänomen kuriose Blüten, wenn sich im November im Ultner Hochgebirge Alpinistinnen von Wölfen verfolgt glauben und einen Notruf auslösen, am nächsten Tag (9. November) im Tagblatt der Südtiroler das Ereignis festgehalten wird als „Beim Wandern von Wolfsrudel umkreist: Retter aus der Luft befreien 2 Frauen“ (Ehrenstrasser 2022a). Noch am selben Tag werden Recherchen von RAI und ORF die Information als Falschmeldung entlarven (vgl. RAI Südtirol 2022b). Trotzdem fährt Dolomiten noch am Folgetag mit ihrer Version und den alarmistischen Tönen fort, liefert damit einen journalistischen Stromausfall (Ehrenstrasser 2022b), zwei Tage später wird ein Salzburger Landesjägermeister als Experte zu Rate gezogen. Im Interview warnt er vor

Übergriffen auf Menschen, rät zur Entnahme von Problemwölfen und diffamiert Tierschützer (vgl. Mair 2022). Er wird später als Gast einer öffentlichen Debatte seine Expertise in Lana auch am Podium kundtun. Und drei Tage später spannt Dolomiten den Bogen weiter, um Fälle der letzten Jahre von Wolfsangriffen auf Menschen in Europa und weltweit mit markigen Parolen zu dokumentieren (vgl. Dolomiten 2022b). In der Rubrik „Absteiger der Woche“ geht die Redaktion der Athesia gar so weit, ein Foto des Direktors im Amt für Forstverwaltung abzdrukken und bissig zu bemerken, er „bagatellisier[e] Angriffe von Wölfen und zieh[e] Berichte von Betroffenen ins Lächerliche“ (Dolomiten 2022c). Dieser hatte sich in einem RAI-Interview der Tagesschau erdreistet, die Ereignisse in Ulten zurechtzurücken.

Durch den Fleischwolf gedreht wird dabei die Rolle der Medien, die in Südtirol mittlerweile Fronten erkennen lassen, nicht nur in der Wolf-Debatte. Auf der einen Seite positioniert sich das Medienmonopol von Athesia mit über 80 Prozent des Marktes, auf der anderen Seite der Rest. Um den Werbekuchen gerechter zu verteilen und letztlich die Machtkonzentration einzudämmen, ist im Trentino über die Seilschaft der Unternehmerverbände die Gründung eines Konkurrenzblatts zur einzig verbliebenen Tageszeitung L'Adige (Athesia) gelungen; seit 3. November erscheint „Il T“. Die zweite Neuigkeit 2022 ist die endgültige Versenkung des legislativen Vorstoßes von Senator Gianclaudio Bressa: Er hatte im Dezember 2021 zwei brisante Anträge zum römischen Haushaltsgesetz eingebracht, die eine Medienkonzentration im Printsektor italienweit unter 50 Prozent halten wollten und die Aktion mit der Streichung von staatlichen Subventionierungen verknüpften. Selbstredend geriet er in die Schusslinie des Medienhauses Athesia, das 2021 über die Finanzierung der Minderheitenzeitungen vom Staat 6,2 Millionen Euro für die Tageszeitung Dolomiten erhalten hatte. Die Anträge wurden als nicht haushaltsrelevant eingestuft und damit versenkt, doch Landeshauptmann Arno Kompatscher unterstützt den Vorschlag Anfang 2022 noch offen und die frühere SVP-Autorität Karl Zeller spricht sich auch 2022 mehrmals dafür aus, was ihm wohl mehr als eine Negativschlagzeile im Dolomiten-Blatt beschert. Säbelrasseln auf einer neuen Skala, wie ein Interview der Neuen Südtiroler Tageszeitung mit Zeller bereits Anfang des Jahres mit der Überschrift „Schlimmer wie in Weißrussland“ (Oberhofer 2022b) verrät. Darin plaudert er aus dem Nähkästchen und erzählt von den Athesia-Methoden in seinem Fall. Die Neuwahlen am 25. September haben Bressa aus seinem Senator-Sessel und jenem des Präsidenten vom Gruppo per le Autonomie gehievt und damit die Diskussion auf Eis gelegt. Florian Kronbichler (2022) wird zu Jahresende in einem ff-Gastkommentar zum medialen Ökosystem gnadenlos zynisch notieren: „Ich kann das Geplärr von dem dolomitären Medienmonopol nicht mehr ausstehen“.

Vor dem Horizont einer fordernden Zukunft bewegt sich aber etwas auf europäischer Ebene und holt nach, was bisher weder Medienkonkurrenz noch staatliche Vorstöße geschafft haben: Erstmals soll mit einem überstaatlichen Regelwerk, dem „European Media Freedom Act“, auf Vorschlag der EU-Kommission, Pluralismus in der Medienlandschaft und Transparenz bei den öffentlichen Zuwendungen an die Medien forciert werden. Ein zweites Instrument wird im April 2022 als EU-Richtlinie vorgeschlagen, sie soll die SLAPPs („Strategic Lawsuits Against Public Participation/Angriff auf Demokratie und Meinungsfreiheit durch Diffamierungsklagen“, besser bekannt als „querelle bavaglio“) zurückdrängen, um Journalisten und Journalistinnen und Redaktionen besser vor Prozesslawinen zu schützen und die Schere im Kopf zu verdrängen. EU-Empfehlungen dazu sind längst erlassen.

7. Postille & Perspektiven

Zu den medialen Bodenproben 2022 gehören auch Medieninterna. Da hat es in den Chefetagen drei Rochaden gegeben: In der Redaktion des ORF Südtirol Heute folgte auf den langjährigen Chefredakteur Siegfried Giuliani, mittlerweile im Ruhestand, mit 1. April Manuela Vontavon. Im Hause ff ist Alexandra Aschbacher als Chefredakteurin zurückgetreten. Das Zepter übernommen hat am 1. Juli Georg Mair, Kulturchef seit 1993. Und den mittlerweile pensionierten RAI-Koordinator Markus Perwanger hat am 18. April der langjährige Mitarbeiter der deutschsprachigen RAI-Redaktion Zeno Breitenberg in seinem Amt beerbt.

Die Südtiroler Medien blicken gegen Jahresende selbst zurück auf das vergangene Jahr, z.B. die RAI mit der live-Sendung „Wir“ am 18. Dezember. Für das abgelaufene Jahr werden folgende Themen als wichtig eingestuft: neben Ukraine-Krise und Energiekrise auch soziale Not, das Marmolata-Unglück im Hochsommer, die Klimakrise mit Extremereignissen, das 500-Jahr Ereignis Dürre, der Befall von 5.000 Hektar Südtiroler Wald mit Borkenkäfer, die jungen Südtiroler Klimaaktivisten und -aktivistinnen in Fridays for Future, die Neuveröffentlichung von Reinhold und Diane Messner über das Glück des Verzichts, der politische Komplott der Freunde im Edelweiß und die SVP-Krise, außerdem die zwei Jubiläen zur Südtirol Autonomie, Sport-Erfolge bei Olympia in Beijing im Februar und die Profimannschaft des FC Südtirols in der B-Liga. Zum Rückblick des Wochenmagazins ff (vgl. ff – Südtiroler Wochenmagazin 2022b) gehören zudem der Tourismus-Boom im Sommer 2022, die feministische Bewegung frauenmarsch.donne in marcia gegen den alltäglichen Sexismus als Boden für Männergewalt und Femizide, der Prozess

gegen den geständigen Elternmörder Benno Neumair und die Bagger am Kasernenareal in Schlanders.

Das Jahr geht in einem aufgewühlten politischen Klima zu Ende, Desorientierung und Entsolidarisierung sind Folgen und gleichsam Nährboden. Die Frage nach der Zukunftsgestaltung bleibt der rote Faden: Wo wollen wir hin und wie? Ob beim Thema Betten, Umwelt-Klima, Parteien oder Medien. Wer wen vor sich herschiebt ist nicht immer klar. Was eindeutig fehlt sind Verbindlichkeit und Tempo beim Umsetzen der strategischen Ziele in der Politik. Der Hang zum Polarisieren, Ängste schüren, Aufhetzen hat wiederum in den Lokalmedien zugenommen. In einigen Redaktionen sieht man die eigene Aufgabe nicht im Ausüben von Kontrolle im Sinne der Demokratie, sondern plustert sich auf und verteilt Häme. Über kurz oder lang geht so die Glaubwürdigkeit gegenüber dem Publikum verloren. Auf der anderen Seite, jener der Politik, ist die Langsamkeit und Hinhaltetaktik zermürend, die das mediale Spiel von Katz und Maus noch verstärkt. Auf der Strecke bleibt hier wie dort die Kraft, Ideen umzusetzen und sich nicht von der Komplexität der Herausforderungen erschlagen zu lassen. Zu einfache Lösungen sind allzu oft die Folge. Das gilt genauso für Botschaften.

Literaturverzeichnis

- Achammer, Philipp (2022) [Twitter] 21.09., <https://twitter.com/PhilippAchammer/status/1572621414687031296?t=p2eQCzEzIzk6I4i5luyqzA&s=19> (15.02.2023)
- Aschbacher, Alexandra (2022a), Viel Geld, wenig Zukunft, in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/49, 07.12.2022, 22–23
- Aschbacher, Alexandra (2022b), Innerlich zerrissen, in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/12, 24.03.2022, 7
- ASTAT (2021), Einkommen und Lebensbedingungen der Haushalte 2018–2019 und Schätzung 2020, astat info Nr. 11, https://astat.provinz.bz.it/de/aktuelles-publikationen-info.asp?news_action=4&news_article_id=653130#:~:text=Das%20ASTAT%20simuliert%20die%20Auswirkungen,F%C3%B6rderung%20Fnahmen%201.364%20Euro%20betragen%20w%C3%BCrde (03.01.2023)
- Bayerle, Georg (2022), Debatte um „Overtourism“: Südtirol beschließt Bettenstopp, in: BR24, 26.09.2022, www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/debatte-um-overtourism-suedtirol-beschliesst-bettenstopp,TIMOrf2 (03.01.2023)
- Camprostrini, Paolo (2022), „Insisto, la Svp deve aprirsi agli italiani“, in: Alto Adige, 29.09.2022, <https://www.altoadige.it/cronaca/siegfried-brugger-insisto-la-svp-deve-aprirsi-agli-italiani-1.3320900> (16.3.2023)
- Center for Autonomy Experience/Autonome Provinz Bozen – Südtirol/Rossi, Anita (Hg.) (2022–2023), Understanding Autonomy [Podcast], <https://open.spotify.com/show/28A6DMQN9tv7guC6jKMMLZ?si=535928eb524641cd> (03.01.2023)
- Dellai, Lorenzo (2022), La crisi SVP e il ruolo delle civiche, in: Alto Adige, 07.04.2022, <https://www.altoadige.it/cronaca/bolzano/la-crisi-allo-specchio-di-pd-e-svp-1.63116> (20.3.2023)
- Dolomiten (2022a), Reform der IDM ist beschlossene Sache, in: Dolomiten, 10.11.2022, 13
- Dolomiten (2022b), Auch Menschen sind Ziel von Angriffen, in: Dolomiten, 12.11.2022, 13
- Dolomiten (2022c), Absteiger Florian Blaas, in: Dolomiten, 12.-13.11.2022
- Ebner, Toni (2022), „Hier will eine kleine Gruppe die komplette Macht an sich reißen“, in: Dolomiten, 24.03.2022, 1
- Ehrenstrasser, Lisa (2022a), Aug in Auge mit dem Wolfsrudel, in: Dolomiten, 09.11.2022, 22
- Ehrenstrasser, Lisa (2022b), „Es muss gemeinsame Lösung her“, in: Dolomiten, 10.11.2022, 24
- Enzensberger, Hans M. (2022, Original: 1992), Im Gespräch. Hans Magnus Enzensberger, Schriftsteller, in: Ö1, Wiederholung der Sendung als Nachruf, 09.12.2022, <https://oel.orf.at/programm/20221209/701773/Hans-Magnus-Enzensberger-Schriftsteller> (03.01.2023)
- Ferrandi, Maurizio/Palermo, Francesco (2022), Il faticoso modello. Cinquant’anni di „seconda autonomia“ in Alto Adige/Südtirol, Bolzano: alphabeta
- ff – Südtiroler Wochenmagazin (2022a), Führungslos, ratlos, planlos. Wie die SVP das ganze Land und sich selbst an die Wand fährt, in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/14, 07.04.2022, 18–23
- ff – Südtiroler Wochenmagazin (2022b), Unsere Zeit, in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/51–52, 22.12.2022, 22–39
- Franceschini, Christoph (2022a), „Nein, zur weichgespülten Meloni!“, in: salto.bz, 23.09.2022, www.salto.bz/de/article/23092022/nein-zur-weichgespuelten-meloni (03.01.2023)

- Franceschini, Christoph (2022b), Der geplante Skandal, in: salto.bz, 24.03.2022, www.salto.bz/de/article/23032022/der-geplante-skandal (03.01.2023)
- Franceschini, Christoph (2022c), Game (fast) over, in: salto.bz, 28.11.2022, www.salto.bz/de/article/27112022/game-fast-over (03.01.2023)
- Franceschini, Christoph/Oberhofer, Artur (2022), Freunde im Edelweiß. Ein Sittenbild der Südtiroler Politik, Bozen: edition AROB
- Gasser, Lisa M. (2022), Freunde, die sich keiner wünscht, in: salto.bz, 18.03.2022, www.salto.bz/de/article/18032022/sad-svp-franceschini-oberhofer-buch (03.01.2023)
- Giudiceandrea, Lucio (2022), Stella aliena. La Südtiroler Volkspartei spiegata agli italiani, Bolzano: alphabeta
- Heiss, Hans (2022), Die Blüten der Macht. Die Südtiroler Volkspartei zwischen Wunder und Widerspruch, Bozen: alphabeta
- Hinterwaldner, Karl/Mair, Georg (2021a), Die Abgründe der Politik (Teil 1), in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/50, 16.12.2021, 26–36
- Hinterwaldner, Karl/Mair, Georg (2021b), Harte Fronten (Teil 2), in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/51, 23.12.2021, 16–19
- Kronbichler, Florian (2022), Die regierende Opposition, in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/51–52, 22.12.2022, 8
- Larcher, Markus (2022), Um jede Gabe froh, in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/50, 15.12.2022, 36–45
- Lun, Georg (2022), in: RAI Südtirol Morgengespräch, 27.12.2022
- Mair, Florian (2022), „Es wird Übergriffe auf Menschen geben“, in: Dolomiten, 11.11.2022, 17
- Mair, Georg (2022), Verschwörung fürs Soziale, in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/50, 15.12.2022, 9
- Mayr, Wolfgang (2022a), Melonis Tagblatt, in: barfuss, 23.09.2022, www.barfuss.it/artikel/melonis-tagblatt (03.01.2023)
- Mayr, Wolfgang (2022b), Die SVP-Hütte brennt, in: Sechsaugen-Gespräch [Podcast], Folge 6, salto.bz, 14.11.2022, www.salto.bz/de/article/30092022/sechsaugen-gespraech (03.01.2023)
- Nindler, Peter (2022a), Regierung bröckelt: Kompatscher stellt Ultimatum. Südtiroler VP vor Spaltung, in: Tiroler Tageszeitung, 23.03.2022, www.tt.com/artikel/30816006/regierung-broeckelt-kompatscher-stellt-ultimatum-suedtiroler-vp-vor-spaltung (03.01.2023)
- Nindler, Peter (2022b), Südtirol droht jetzt ein Polit-Beben: Kompatscher denkt an Rücktritt, in: Tiroler Tageszeitung, 30.11.2022, www.tt.com/artikel/30839013/suedtirol-droht-jetzt-ein-polit-beben-kompatscher-denkt-an-ruecktritt (03.01.2023)
- Oberhofer, Artur (2022a), Die Bazooka des Obmannes, in: Die Neue Südtiroler Tageszeitung Online, 08.12.2022, www.tageszeitung.it/2022/12/08/die-bazooka-des-obmannes/ (03.01.2023)
- Oberhofer, Artur (2022b), „Wie in Weißrussland“, in: Die Neue Südtiroler Tageszeitung, 15./16.01.2022, www.tageszeitung.it/2022/01/16/wie-in-weissrussland/ (20.3.2023)
- Oberhofer, Artur (2022c), „Achammer soll Klartext reden“, in: Die Neue Südtiroler Tageszeitung, 09.12.2022
- Oberhofer, Artur/Vikoler, Thomas (2022), Das Maß ist voll, in: Die Neue Südtiroler Tageszeitung, 26./27.11.2022

- Pallaver, Günther/Denicò, Guido (2022), Südtirol als Kondominium sui generis. Italien und Österreich auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verantwortung, in: Engl, Alice/Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth (Hg.), *Politika 2022. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige/Annuario de politica dl Südtirol*, Bozen: Edition Raetia, 293–314
- Pfeifer, Christian (2022a), Es reicht, alte Dame! In: *SWZ – Südtiroler Wirtschaftszeitung*, 16.12.2022, 1
- Pfeifer, Christian (2022b), Wer ist Trumpf? Die Beliebtheitsrangliste der Südtiroler Politik, in: *SWZ – Südtiroler Wirtschaftszeitung*, 09.09.2022, 4
- Quirós, Julian/Martínez-Brocal, Javier (2022), in: *ABC*, 18.12.2022, www.abc.es/sociedad/papa-francesco-firmato-dimissioni-impedimento-medico-permanente-20221218005021-nt.html (03.01.2023)
- RAI Südtirol (2022a), Tagesschau, in: *RAI Tagesschau/RAI TGR*, 22.09.2022, www.rainews.it/tgr/tagesschau/notiziari/video/2022/09/ContentItem-6ffbbf1d-101a-4e7e-97c3-92d3678c8490.html (03.01.2023)
- RAI Südtirol (2022b), Der Rudel-Bluff, in: *RAI Südtirol Online*, 09.11.2022, <https://www.RAInews.it/tgr/tagesschau/articoli/2022/11/tag-Der-Rudel-Bluff-Frauen-aus-Bergnot-gerettet-petr-091122-7226a87d-eac2-40c8-a093-ca068c2048e3.html> (03.01.2023)
- Salto.bz (2022), Zellers Abrechnung, in: *salto.bz*, 03.09.2022, www.salto.bz/de/article/03092022/zellers-abrechnung (03.01.2023)
- Santandrea, Silvia (2022), Wie Südtirol in Sachen Autonomie Umwege und Abkürzungen geht, in: *SWZ Südtiroler Wirtschaftszeitung*, 09.12.2022, 3
- Schwarz, Heinrich (2022a), Klappt das, Herr Schuler?, in: *Die Neue Südtiroler Tageszeitung Online*, 31.07.2022, www.tageszeitung.it/2022/07/31/klappt-das-herr-schuler/ (03.01.2023)
- Schwarz, Heinrich (2022b), Betreibt die Landesregierung eine falsche Wohnungspolitik?, in: *Südtiroler Wirtschaftszeitung*, 14.10.2022, 5
- Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Eurac Research (Hg.) (2022), Webinar-Reihe zur Südtiroler Autonomie, www.youtube.com/playlist?list=PLnEu_QwoA5vpSJH70k-dsCXxpY92fqfE (03.01.2023)
- SWZ (2022), Die Bettenstopp-Regeln sind fixiert, in: *Südtiroler Wirtschaftszeitung Online*, 13.09.2022, <https://swz.it/die-bettenstopp-regeln-sind-fixiert/> (03.01.2023)
- Tötsch, Astrid (2022), Schuler im Chat, Zössmayr bei Team K, in: *salto.bz*, 14.12.2022, www.salto.bz/de/article/14122022/bauernbundkandidaten-stellen-sich-vor (03.01.2023)
- Varesco, Barbara (2022a), „Ich lasse mich nicht verräumen“, in: *Dolomiten*, 22.03.2022, 13
- Varesco, Barbara (2022b), Sonderlandtag zu SAD und Spenden, in: *Dolomiten*, 23.03.2022, 11
- Varesco, Barbara (2022c), Direktspenden an Kompatscher belegt, in: *Dolomiten*, 30.11.2022, 13
- Varesco, Barbara (2022d), Die Standpauke des Obmanns, in: *Dolomiten*, 20.12.2022, 13
- Vikoler, Thomas (2022), Neue Bauernregeln, in: *Die Neue Südtiroler Tageszeitung*, 21.12.2022



Marco Brunazzo

I gruppi di interesse e la democrazia

Interest groups and democracy

Abstract There is constant tension between democratic political systems and interest groups. It could not be otherwise, given the different nature of the interests they represent: the former aim to represent the collective interest and to make decisions with general purposes; the latter, on the other hand, become bearers of sectoral and specific points of view. However, democratic political systems and interest groups are destined to coexist: the pluralism of particular interests is an important element of the more general pluralism promoted and sought after by the democratic political system itself. In short, the presence of interest groups is potentially useful for democratic systems, but it can also be a source of pitfalls. The chapter offers conceptual reflections on the mentioned issues.

1. Introduzione

Tra i sistemi politici democratici e i gruppi di interesse esiste una costante tensione. Non potrebbe essere diversamente, data la diversa natura degli interessi che essi rappresentano: i primi ambiscono a rappresentare l'interesse collettivo e ad assumere decisioni con finalità generali; i secondi, invece, si fanno portatori di punti di vista e interessi settoriali e specifici. Tuttavia, sistemi politici democratici e gruppi di interesse sono destinati a convivere: il pluralismo degli interessi particolari è un tassello rilevante del più generale pluralismo promosso e ricercato dallo stesso sistema politico democratico. Per questo motivo, i sistemi politici democratici non hanno quasi mai cercato di impedire l'esistenza delle *lobbies*, ma, semmai, di regolamentarne l'azione. Nel paese che, già secondo Tocqueville, può essere considerato la patria del *lobbying*, una legislazione in materia esiste almeno fin dal 1935. Assai più di recente, anche l'Unione europea (UE) si è dotata di un sistema di regolazione dell'azione dei rappresentanti degli interessi particolari. Ciò non deve stupire: l'azione delle *lobbies* a Bruxelles è indicatore dell'acquisita centralità della stessa UE in molti ambiti dell'azione pubblica, evidenziato anche dall'incremento importante del numero di lobbisti che, quotidianamente, interagiscono con le istituzioni comunitarie.

In Italia, il dibattito sul ruolo delle *lobbies* è drammaticamente in ritardo, forse perché lo stesso concetto di *lobby* è sempre stato connotato da una visione negativa: l'etimologia della parola *lobby*, che deriverebbe dal latino *laubia*, ossia chiostro, è la stessa della parola loggia, un termine spesso associato al malaffare se non all'attività oscura promossa da rami deviati della Massoneria. Come conseguenza, in Italia esiste di fatto un vuoto normativo: le attività delle *lobbies* vengono infatti regolamentate sulla base di misure decise dalle singole istituzioni rappresentative. Si noti, per esempio, che se la Camera dei deputati ha previsto l'istituzione di un registro dei lobbisti, il Senato della Repubblica non lo ha fatto; allo stesso tempo, differiscono le norme in materia sia tra i ministeri nazionali che tra le regioni italiane. In un paese che ha spesso fatto i conti con eclatanti casi di conflitto di interessi e alti tassi di corruzione, la mancanza di un quadro normativo unico e coerente non è cosa da poco.

Per comprendere quindi come il rapporto tra sistemi politici democratici e *lobby* è andato strutturandosi in Europa, conviene prima di tutto guardare all'UE. E questo, per diversi motivi. Prima di tutto, l'UE è un sistema fondamentalmente aperto all'inclusione dei gruppi di interessi nei suoi processi decisionali, addirittura più aperto di quanto non lo siano i sistemi politici di alcuni suoi stessi stati membri. In secondo luogo, i gruppi di interesse hanno giocato un ruolo rilevante nella nascita e

consolidamento nell'integrazione dei paesi europei. Tale ruolo è riconosciuto, per esempio, dalla teoria neofunzionalista che, fin dagli anni '50 del secolo scorso ha evidenziato come essi siano stati una delle principali fonti di pressione favorevole a una maggiore sovranazionalizzazione di ambiti di politica pubblica che gli stati avrebbero invece voluto mantenere, cautamente, sotto il loro controllo. In terzo luogo, seppur non negando la problematicità del rapporto con i gruppi di interesse, l'UE considera un loro coinvolgimento come un elemento di rafforzamento della democraticità dei processi decisionali comunitari: i gruppi di interesse permettono, infatti, la promozione di interessi economici e sociali che difficilmente potrebbero avere voce in capitolo se la rappresentanza delle varie istanze fosse demandata ai soli governi nazionali, e permettono l'acquisizione di conoscenze che difficilmente sarebbero a disposizione della burocrazia comunitaria. Infine, come riportato più sopra, a livello comunitario esiste un sistema di regolazione dell'azione dei gruppi di interesse più avanzato e trasparente di quello in vigore in molti altri sistemi politici. Il ruolo della Commissione europea è stato, da questo punto di vista, quasi pionieristico in Europa. Tutto ciò rende l'UE un ambito di studio particolarmente utile non solo per capire le problematiche e le opportunità che sottendono il rapporto tra gruppi di interesse e democrazia, ma anche per capire le soluzioni che i paesi europei stanno adottando per regolamentarlo.

Considerando quindi, per quanto fin qui detto, il caso dell'UE come paradigmatico, in queste pagine, cercherò di rispondere alle seguenti domande: è possibile promuovere l'efficacia e la legittimità democratica di un sistema politico democratico attraverso il coinvolgimento (regolamentato) dei rappresentanti delle organizzazioni degli interessi specifici come propongono alcuni sostenitori dell'approccio della *governance* partecipativa (cfr. Grote/Gbikpi 2002; Héritier 1999; Steffek/Nanz 2008)? Oppure, al contrario, tale approccio rischia di fornire ulteriori occasioni di rafforzamento dei gruppi di interesse più forti, spesso già presenti, prefigurando gli esiti di processi decisionali che dovrebbero invece mirare alla promozione di un interesse generale?

Nelle scienze sociali, la letteratura sui gruppi di interesse è estesa. Di conseguenza, si riscontra una certa confusione terminologica perfino riguardo all'unità centrale di analisi. Gli autori fanno riferimento alle diverse forme di partecipazione della società civile utilizzando espressioni diverse ma contenutisticamente in larga parte coincidenti: gruppi di interesse, organizzazioni di interesse, associazioni di organizzazioni di interessi speciali, *lobbies*, organizzazioni della società civile, organizzazioni di movimenti sociali, organizzazioni non governative, gruppi senza scopo di lucro, gruppi civici e molto altro sono concetti non mutualmente escludenti che, se

vogliamo, evidenziano la molteplicità degli interessi che tali gruppi rappresentano nonché l'ampio repertorio di azioni che possono utilizzare. In questo articolo userò la definizione di Eising (2008). Secondo questo autore, i gruppi di interesse possono essere definiti in base a tre fattori: organizzazione, interesse politico e informalità. L'organizzazione "si riferisce alla natura del gruppo ed esclude ampi movimenti e ondate di opinione pubblica che possono influenzare i risultati delle politiche come i gruppi di interesse" (Eising 2008, 5); l'interesse politico "si riferisce ai tentativi di queste organizzazioni di spingere la politica pubblica in una direzione o nell'altra per conto dei collegi elettorali o di un'idea politica generale" (Eising 2008, 5); e l'informalità "si riferisce al fatto che i gruppi di interesse normalmente non cercano cariche pubbliche ma perseguono i loro obiettivi attraverso interazioni informali con politici e burocrati" (Eising 2008, 5).

L'articolo è strutturato come segue. Nel primo paragrafo introdurrò il tema sulla democratizzazione dell'UE e, più in generale, dei sistemi politici, e sul ruolo che i gruppi di interesse possono svolgere in essa. In secondo luogo, spiegherò come è stata implementata la *governance* partecipativa nell'UE. Infine, concluderò illustrando brevemente i vantaggi, ma anche le insidie, che può incontrare il coinvolgimento dei gruppi di interesse nel processo decisionale dell'UE e, per analogia, dei sistemi politici democratici.

2. Democratizzare i sistemi politici coinvolgendo i gruppi di interesse?

Che i sistemi politici democratici contemporanei siano in crisi può essere considerato un fatto oramai autoevidente se solo si considera quanto vasta sia la letteratura in materia. Alcuni autori identificano nella fine del partito di massa e nella contemporanea ascesa dei partiti populistici le cause e/o i sintomi della loro crisi, altri nell'incapacità dei sistemi politici di soddisfare le richieste degli elettori e delle elettrici da mettere in relazione, per esempio, all'accresciuto ruolo delle istituzioni internazionali e alla fine della sovranità statale post-westphaliana, altri ancora evidenziano la rilevanza che è venuta acquisendo la disponibilità delle risorse economiche nelle campagne elettorali e, più in generale, per l'azione dei partiti. Quest'ultima spiegazione è particolarmente significativa nell'economia di questo articolo, perché essa pone al centro dei processi decisionali che dovrebbero spettare ai rappresentanti politici attori come i gruppi di interesse che, in ragione delle loro risorse, sarebbero in grado di orientare le decisioni politiche, pur sfuggendo a qualsiasi tipo di vincolo e mandato pubblico.

Anche in questo caso, la letteratura sull'UE può essere d'aiuto per meglio inquadrare la questione. Come sostenuto da molti autori, almeno a partire dagli anni '70 del Novecento, l'UE soffrirebbe infatti di un deficit democratico che la renderebbe in un qualche modo un antesignano dei sistemi politici democratici nazionali oggi in crisi. Si ritiene che l'UE soffra di una mancanza di legittimità democratica a causa di una serie di fattori. Innanzitutto, nell'UE il ruolo dei governi nazionali sarebbe nettamente prevalente rispetto a quello dei parlamenti nazionali (cfr. Andersen/Burns 1996; Raunio 1999). Questo argomento riecheggia la critica fatta ai sistemi politici nazionali secondo cui negli ultimi decenni si sarebbe assistito a una gerarchizzazione del potere che avrebbe indotto una primazia degli organi esecutivi su quelli legislativi e, soprattutto, formati da rappresentanti direttamente eletti dai cittadini. Nel caso dell'UE, però, la mancanza di legittimazione sarebbe ancora più grave. Mentre a livello nazionale i governi rispondono agli elettori tramite i parlamenti che possono assumere e licenziare i gabinetti e mantengono un controllo sul comportamento e operato dei ministri, a livello sovranazionale gli organi esecutivi sono più irresponsabili: sono presenti nel Consiglio europeo, nel Consiglio dell'UE e possono nominare un membro della Commissione europea. Quando agiscono a livello europeo, i governi nazionali sfuggono ampiamente al controllo dei parlamenti nazionali, una dinamica che rimane pressoché inalterata anche dopo l'accresciuta importanza dei parlamenti nazionali dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona.

In secondo luogo, anche disponendo del controllo ultimo sulle decisioni dei governi, i parlamenti nazionali vengono relegati sempre più nel ruolo di comparse, finendo per ratificare decisioni già assunte dai governi o, comunque, senza un reale potere di influenza su di esse. Ciò è ancora più visibile a livello comunitario, dove il Parlamento europeo non dispone del potere di nomina di un governo europeo e dispone di un potere legislativo limitato. Ad esempio, il Parlamento europeo ha un debole controllo sulla politica estera dell'UE. Se, da un lato, vi è stata un'estensione del ricorso alla procedura legislativa ordinaria a nuovi ambiti normativi dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le più recenti riforme della *governance* economica dell'UE (ad esempio il Fiscal Compact, il Meccanismo europeo di stabilità e, da ultimo, il programma Next Generation EU) hanno visto una parallela emarginazione del Parlamento europeo in un campo politicamente molto significativo.

Terzo, le elezioni politiche sembrerebbero aver perso di significato. L'aumento del livello di astensionismo e la riduzione della capacità di mobilitazione dei partiti politici spiegherebbero questa dinamica, assieme al fatto che le decisioni dei rappresentanti dei cittadini sarebbero comunque vincolate da fenomeni come la globalizzazione

e la diminuzione della sovranità post-westphaliana. Ciò è ancora più evidente nell'UE, dove, al di là del nome, non ci sono vere e proprie elezioni europee. Le cosiddette "elezioni europee" rimangono elezioni di second'ordine: non riguardano le personalità e i partiti a livello europeo, la direzione dell'agenda politica dell'UE, né tantomeno la nomina di un governo comunitario. Nel corso delle campagne elettorali europee, i partiti politici discutono spesso solo di questioni nazionali o presentano (nella maggior parte dei casi) manifesti politici molto generici (cfr. Hix 1999; Marks et al. 2002). In altre parole, le elezioni del Parlamento europeo non riguardano l'Europa, poiché i partiti e i media le trattano come competizioni elettorali nazionali di medio termine.

In quarto luogo, tutti i sondaggi di opinione mostrano che i cittadini percepiscono i loro rappresentanti politici come distanti e le istituzioni rappresentative non meritevoli di fiducia. Stando ai sondaggi, annuali pubblicati dall'Istituto Demos & Pi (e consultabili sul sito www.demos.it), gli italiani hanno più fiducia nel Papa o nelle istituzioni di garanzia come il Presidente della Repubblica o la magistratura che nelle istituzioni rappresentative o nei partiti politici. Anche in questo caso, l'UE porta all'estremo questa critica: i dati degli Eurobarometri evidenziano come essa sia spesso percepita come "troppo distante" dai cittadini. Da un punto di vista istituzionale, i cittadini non hanno alcun controllo sulle attività delle istituzioni inter-governative e della Commissione. Dal punto di vista psicologico, i cittadini non comprendono l'UE, il suo funzionamento, le sue dinamiche e la considerano meno democratica dei sistemi politici nazionali in crisi.

Il dibattito sulle possibili cure alla crisi democratica è chiaramente esteso almeno quanto quello sulla crisi stessa della democrazia, ma può essere grosso modo riassunto in due argomenti fondamentali: da una parte vi sono coloro che ritengono che la crisi della democrazia possa essere superata con meno democrazia, ossia riducendo gli spazi della rappresentanza e adottando misure che favoriscano l'efficacia dell'azione politica. Dall'altra vi sono coloro che ritengono che occorra, invece, più democrazia, ossia aumentare le possibilità di accesso al sistema politico e ai suoi processi decisionali dei cittadini, anche in forma associata. A questa seconda scuola di pensiero possono essere iscritti anche quegli autori che vedono nei gruppi di interesse una occasione di nuova partecipazione ai processi politici.

La letteratura a supporto di questo approccio si divide, anche in questo caso, in due grandi campi: da un lato c'è chi considera il coinvolgimento dei gruppi di interesse come una soluzione ottimale; dall'altro, vi sono coloro che considerano la partecipazione dei gruppi di interesse come una soluzione di ripiego ma inevitabile, in attesa della creazione di una occasione di rilancio dei partiti politici, di riforme

istituzionali ambiziose e di nuove occasioni di partecipazione democratica dei cittadini. Tuttavia, per entrambi questi gruppi di studiosi, il presupposto di base è che gli interessi collettivi organizzati possono fungere da “cinghia di trasmissione” tra cittadini e decisori politici. Guardando al caso della politica europea e internazionale, per esempio, Steffek e Nanz (2008, 8), sottolineano che “[i]n primo luogo, le organizzazioni della società civile possono dare voce alle preoccupazioni dei cittadini e incanalarle verso il processo deliberativo delle organizzazioni internazionali. In secondo luogo, possono rendere i processi decisionali interni delle organizzazioni internazionali più trasparenti al grande pubblico e formulare questioni tecniche in termini accessibili”.

Può essere utile interpretare questa posizione utilizzando i famosi criteri democratici di Dahl. Secondo Robert Dahl (1982, 6), un processo democratico ideale dovrebbe soddisfare cinque criteri:

— *Uguaglianza nel voto = 1 persona, 1 voto.*

Nel prendere decisioni collettive, la preferenza espressa da ciascun cittadino dovrebbe essere presa ugualmente in considerazione nel determinare la soluzione definitiva;

— *Partecipazione effettiva = i cittadini devono avere adeguate e pari opportunità per esprimere le proprie preferenze durante tutto il processo decisionale.*

Durante tutto il processo decisionale collettivo, compresa la fase di inserimento delle questioni all’ordine del giorno, ciascun cittadino dovrebbe avere adeguate e pari opportunità per esprimere le proprie preferenze sull’esito finale;

— *Comprensione illuminata = una società democratica deve essere un mercato di idee; stampa libera, libertà di parola; i cittadini devono essere in grado di comprendere i problemi.*

Nel tempo concesso dalla necessità di decisione, ogni cittadino dovrebbe avere adeguate ed eguali opportunità per arrivare al proprio giudizio ponderato sul risultato più desiderabile;

— *Controllo dei cittadini sull’agenda = i cittadini dovrebbero avere il diritto collettivo di controllare l’agenda.*

Il corpo dei cittadini dovrebbe avere l’autorità esclusiva per determinare quali questioni debbano o meno essere decise mediante un processo che soddisfi i primi tre criteri;

— *Inclusione = il governo deve includere ed estendere i diritti a tutti coloro soggetti alla sua legge; la cittadinanza deve essere aperta a tutti.*

Il *demos* dovrebbe includere tutti gli adulti soggetti alle leggi del governo, ad eccezione dei cittadini di passaggio.

Questi cinque criteri sussumono molti dei modelli più specifici di democrazia presenti in letteratura. L'inclusione e l'uguaglianza di voto soddisfano la definizione di democrazia elettorale, secondo la quale la democrazia è soprattutto un sistema di aggregazione delle preferenze individuali in decisioni collettive in modo da rispettare l'uguale valore delle preferenze di ciascun cittadino. Il criterio della partecipazione effettiva soddisfa le esigenze della democrazia partecipativa, che sottolinea il valore intrinseco oltre che strumentale della partecipazione dei cittadini alla formazione delle politiche pubbliche. La comprensione illuminata tra i cittadini è uno dei requisiti fondamentali della democrazia deliberativa, che richiama l'importanza di come si formano le preferenze anziché di come si aggregano. Interpretato nei criteri democratici di Dahl, il più ampio coinvolgimento degli interessi organizzati nel processo decisionale può aiutare sia a garantire un'effettiva partecipazione (esprimendo e incanalando le preoccupazioni dei cittadini) sia a promuovere una comprensione illuminata (facendo in modo che il contenuto del processo decisionale sia più trasparente e accessibile ai cittadini).

Seguendo questa linea di ragionamento, Verweij e Josling (2003) sottolineano come il coinvolgimento dei gruppi di interesse produrrebbe un guadagno di efficienza sul versante della legittimità dell'*output* del sistema politico (basata, quindi, su un'efficiente risoluzione dei problemi e la prevenzione di abuso di potere nel sistema politico), piuttosto che sul versante della legittimità dell'*input* (ossia sulla capacità del sistema politico per derivare le decisioni il più direttamente possibile dalle preferenze individuali dei cittadini). Come scrivono questi due autori in riferimento al sistema politico europeo, le riforme volte ad ampliare la partecipazione dei gruppi di interesse nel *policy-making* dell'UE "aumenterebbero il numero di prospettive politiche considerate all'interno delle organizzazioni multilaterali e incoraggerebbero il confronto e il dibattito. Stimolerebbero, inoltre, una ricerca di soluzioni politiche sintetiche che affronterebbero le preoccupazioni normative e di altro tipo di una più ampia pluralità di punti di vista. Pertanto, potrebbero migliorare la progettazione e l'attuazione della politica multilaterale. In questo modo la legittimità dell'*output* dell'organizzazione multilaterale potrebbe migliorare" (Verweij/Josling 2003, 11). L'enfasi posta sui gruppi di interesse e il loro benefico coinvolgimento nel sistema politico è al centro del cosiddetto "approccio di *governance* partecipativa".

3. Le condizioni della *governance* partecipativa

Gli studi che analizzano le potenzialità del coinvolgimento dei gruppi di interesse nei processi decisionali dei sistemi politici ne enfatizzano gli effetti, ma mostrano, al contempo, anche i possibili limiti e le conseguenze delle loro azioni per la legittimità degli stessi processi decisionali democratici (cfr. Imig/Tarrow 2001; Balme et al. 2002; della Porta 2007). Ad esempio, Caporaso (1974) evidenzia come il perseguimento di interessi limitati e specifici possa compromettere la legittimità dell'intero processo decisionale. Anche in questo caso, il riferimento al caso dell'UE e a come essa abbia cercato di regolamentare l'azione dei gruppi di interesse può essere utile. Enfatizzando il ruolo positivo che i gruppi di interesse possono svolgere, la Commissione europea (2001; 2002) ha cercato di rendere l'UE una (sorta di) democrazia deliberativa o associativa (per una panoramica, cfr. Finke 2007). Per questo motivo, fin dagli anni '90 l'UE ha adottato alcune riforme finalizzate a regolamentare la presenza dei gruppi di interesse nei processi decisionali comunitari. Ad esempio, nel 1992 la Commissione europea ha avviato "un dialogo aperto e strutturato" volto a rendere più trasparente l'accesso ai gruppi di interesse (Commissione europea 1992) e, nel 2001, ha approvato quello che è stato considerato un passo importante nella definizione dei rapporti tra di essi e le istituzioni europee, il Libro bianco sulla *governance* europea. Questo documento raccomanda una serie di misure volte a incrementare la legittimità dell'UE sul versante dell'*input* incorporando la consulenza di esperti nel processo decisionale dell'UE e ampliando le possibilità dei meccanismi di consultazione:

“Vi è attualmente scarsa chiarezza su come avvengono le consultazioni e su chi viene ascoltato dalle istituzioni. La Commissione dispone di circa 700 organi consultivi ad hoc per un'ampia gamma di politiche. Il moltiplicarsi di negoziati internazionali incrementa ancora le consultazioni ad hoc. La Commissione ritiene necessario razionalizzare questo poco maneggevole sistema non per soffocare i dibattiti ma per renderli più efficaci e affidabili non solo per chi è consultato ma anche per chi è destinatario del parere. Come primo passo, la Commissione pubblicherà un elenco degli attuali organi consultivi settoriali. Non è possibile creare una cultura della consultazione mediante norme di legge, che apporterebbero eccessiva rigidità e rischierebbero di rallentare l'adozione di determinate politiche. La cultura della consultazione va basata invece su un codice di condotta comprendente criteri qualitativi minimi (standard), incentrati su argomenti,

tempi, persone e modi della consultazione. Tali standard ridurranno il rischio che i politici si limitino ad ascoltare argomentazioni unilaterali oppure di determinati gruppi che si assicurino accesso privilegiato in base a interessi settoriali o alla cittadinanza, il che costituisce un punto debole del metodo attuale delle consultazioni ad hoc. Tali standard devono migliorare la rappresentatività delle organizzazioni della società civile e strutturarne i dibattiti con le istituzioni” (Commissione europea 2001, 14).

Di conseguenza, fin dal 2002 la Commissione europea ha adottato una serie di principi generali e standard minimi per la consultazione dei gruppi di interesse (Commissione europea 2002, 15). La Commissione era tenuta a garantire comunicazioni chiare e concise; annunciare consultazioni pubbliche aperte su un unico punto di accesso a Internet; garantire un'adeguata copertura dei gruppi rappresentati; confermare la ricezione dei commenti riportando i risultati delle consultazioni pubbliche su Internet. Tuttavia, inizialmente questi standard hanno raggiunto solo marginalmente gli obiettivi attesi di una maggiore legittimità perché i gruppi di interesse a livello dell'UE erano ancora piuttosto lontani dai collegi elettorali nazionali (cfr. Warleigh 2001).

Dal 2005 la Commissione è un pioniere della regolamentazione del lobbismo a livello dell'UE. Nel 2005 il commissario Siim Kallas ha presentato l'Iniziativa europea per la trasparenza (IET) e nel 2006 la Commissione ha pubblicato un Libro verde sull'IET (Commissione europea 2006, 4), basato su tre componenti principali: “la necessità di un quadro più strutturato per l'attività dei rappresentanti di interessi [...]; feedback sulle norme minime di consultazione della Commissione [...]; divulgazione obbligatoria delle informazioni sui beneficiari dei fondi UE in regime di gestione concorrente [...]”. La Commissione ha anche creato un registro basato su una registrazione volontaria. La registrazione implica l'accettazione di un “Codice di condotta per i rappresentanti di interessi” che, tra l'altro, afferma che, ad esempio, nei loro rapporti con le istituzioni dell'UE e i loro membri, funzionari e altro personale, i lobbisti devono sempre identificarsi dichiarando il loro nome e l'organizzazione o le organizzazioni per cui lavorano o che rappresentano; devono dichiarare gli interessi, gli obiettivi o le finalità promosse e, se del caso, specificare i clienti o i membri che rappresentano; non ottenere o tentare di ottenere informazioni, o qualsiasi decisione, in modo disonesto o mediante l'uso di indebite pressioni o comportamenti inappropriati; non devono rivendicare alcuna relazione formale con l'UE o una delle sue istituzioni nei loro rapporti con terzi, né travisare l'effetto della registrazione in modo tale da indurre in errore terzi o funzionari o altro personale dell'UE.

La crescente attenzione al coinvolgimento della società civile e dei gruppi di interesse è richiamata anche dall'articolo 11 del Trattato di Lisbona. Questo articolo fa esplicito riferimento al ruolo dei cittadini e della società civile nel processo decisionale dell'UE, riconoscendo l'importanza del coinvolgimento dei cittadini e la necessità di un "dialogo aperto, trasparente e regolare". Anche in forza di questo articolo, nel 2011 il Parlamento europeo e la Commissione europea hanno raggiunto un accordo interistituzionale che prevede l'obbligatorietà di iscrizione per qualsiasi rappresentante di interesse sia impegnato attivamente in attività volte a influenzare l'elaborazione o l'attuazione di politiche o normative a livello di Unione. Tale sistema è stato rivisto nel 2014 e ha subito una profonda revisione nel 2021 e ha visto allargarsi la sua valenza anche al Consiglio dell'Unione europea.

Al contempo, tutte e tre le istituzioni europee hanno adottato misure di trasparenza ulteriori. Per esempio, l'articolo 11 del regolamento del Parlamento europeo stabilisce che in considerazione del loro ruolo e del loro mandato specifici, i deputati al Parlamento europeo sono incoraggiati a incontrare esclusivamente i rappresentanti di interessi iscritti nel registro per la trasparenza. Tutti i deputati sono inoltre incoraggiati a pubblicare online tutte le riunioni programmate con rappresentanti di interessi. Tali riunioni sono pubblicate sulle pagine personali di ciascun deputato sul sito web ufficiale del Parlamento. I relatori, i relatori ombra e i presidenti di commissione sono tuttavia tenuti a pubblicare online tutte le riunioni programmate con rappresentanti di interessi per ciascuna relazione parlamentare. I dati da pubblicare includono la data e la tipologia dell'incontro, il tema della riunione, il rappresentante di interessi incontrato e il ruolo del deputato (ad esempio relatore, relatore ombra, presidente di commissione o deputato senza alcuna responsabilità specifica in relazione al fascicolo).

Come è evidente, se, da una parte, l'approccio della *governance* partecipativa evidenzia i vantaggi della consultazione dei gruppi di interesse, dall'altra non ne sottostima le problematiche.

4. I vantaggi e i rischi della *governance* partecipativa

Come si è visto, c'è un consenso complessivo sull'importanza dei gruppi di interesse e sui potenziali vantaggi che possono derivare da un loro coinvolgimento nei processi decisionali. Ad esempio, Eising e Sollik (2010, 190) scrivono che: "I gruppi di interesse hanno un ruolo particolarmente importante da svolgere nel collegare le istituzioni [...] con i cittadini [...], nonché nel mediare tra loro. Spesso ci si aspetta che socializzino i loro membri alla politica democratica, diano voce ai cittadini tra le

elezioni, partecipino alla costruzione di una volontà generale a partire dalle preoccupazioni specifiche dei gruppi e servano da ‘scuola di democrazia’”. Come afferma la Commissione europea, per esempio:

“Adempiendo al suo dovere di consultazione, la Commissione garantisce che le sue proposte siano tecnicamente valide, praticabili e basate su un approccio dal basso verso l’alto. In altre parole, una buona consultazione ha un duplice scopo, contribuendo a migliorare la qualità dei risultati politici e, allo stesso tempo, accrescendo il coinvolgimento delle parti interessate e del pubblico in generale. Un ulteriore vantaggio è che i processi di consultazione trasparenti e coerenti gestiti dalla Commissione non solo consentono un maggiore coinvolgimento del pubblico, ma danno anche al legislatore maggiori possibilità di controllo delle attività della Commissione (ad esempio mettendo a disposizione documenti che riassumono l’esito del processo di consultazione)” (Commissione europea 2002, 5).

In altre parole, i gruppi di interesse possono aggiungere competenze per progettare l’ordine pubblico e la rappresentanza funzionale all’imperfetta duplice necessità di legittimità di un sistema politico democratico, la legittimità che deriva dalla partecipazione e quella derivante da decisioni e politiche efficaci.

Tuttavia, il coinvolgimento dei gruppi di interesse può anche essere fonte di potenziali rischi per i sistemi democratici. Guardando al caso dell’UE, per esempio, Lindgren e Persson (2011, 14-19) hanno evidenziato sei potenziali insidie del rapporto tra rappresentanza democratica e rafforzamento dei canali basati sugli interessi:

— *Rischio 1: nel loro funzionamento interno, le organizzazioni di interesse potrebbero non essere abbastanza democratiche.*

L’approccio della *governance* partecipativa presuppone che le organizzazioni di rappresentanza degli interessi siano internamente democratiche, in modo che le opinioni espresse dai loro leader riflettano accuratamente quelle dei loro membri. Questa ipotesi è dubbia. Come ricorda Warleigh (2003, 29), ci sono “poche prove di strutture che consentono ai sostenitori di dare un contributo regolare alla definizione della politica delle ONG, o di chiedere ai funzionari della ONG di renderne conto in seguito”.

— *Rischio 2: le divisioni politiche nei sistemi politici possono essere principalmente territoriali piuttosto che funzionali o settoriali.*

La sottovalutazione della rilevanza degli interessi territoriali in favore di quelli funzionali potrebbe quindi indebolire il canale territoriale di rappresentanza

aggravando ulteriormente il malcontento pubblico nei confronti del sistema politico.

- *Rischio 3: le opportunità di partecipazione possono differire tra i gruppi di interesse.*

I sostenitori della *governance* partecipativa spesso sostengono che un coinvolgimento più ampio degli interessi organizzati nel processo decisionale promuova un'effettiva partecipazione, perché le organizzazioni in questione forniranno ai cittadini un canale efficace per esprimere le loro preoccupazioni su importanti tematiche. Al contrario, gli scettici criticano questa ipotesi per due motivi. In primo luogo, la capacità di organizzarsi è diversa tra i cittadini. Secondo Walzer (2002, 39), infatti, è “una regola generale della società civile che i suoi membri più forti diventino più forti. I membri più deboli e più poveri o non sono affatto in grado di organizzarsi – oppure formano gruppi che riflettono la loro debolezza e povertà”. In secondo luogo, anche quando i cittadini hanno accesso a organizzazioni che promuovono i loro interessi particolari, sono le persone con maggiori risorse che tendono ad avere un migliore accesso al processo decisionale.

- *Rischio 4: l'accesso alle informazioni può differire tra i gruppi.*

Questo problema è legato al criterio della comprensione illuminata di Dahl, che richiede che tutti i cittadini godano di pari e adeguate opportunità per scoprire e convalidare le proprie preferenze su importanti questioni politiche. Secondo l'approccio della *governance* partecipativa, un maggiore coinvolgimento degli interessi organizzati nel processo politico può promuovere una comprensione illuminata, perché le suddette organizzazioni rendono il contenuto del processo decisionale più trasparente e accessibile ai loro membri. Questo punto di vista si basa sul presupposto che tutte le organizzazioni abbiano un accesso uguale e adeguato alle informazioni pertinenti. Tuttavia, se la capacità di ottenere informazioni dalle istituzioni politiche differisce ampiamente tra le organizzazioni, un rafforzamento del canale di rappresentanza basato sugli interessi può ostacolare piuttosto che facilitare il soddisfacimento del criterio della comprensione illuminata.

- *Rischio 5: le opportunità di influenzare possono differire tra i gruppi.*

Anche se tutti i gruppi organizzati hanno un accesso uguale e adeguato alle informazioni e alle sedi politiche pertinenti, questo fatto non si traduce necessariamente in pari opportunità di influenza.

- *Rischio 6: un'ampia partecipazione può ostacolare l'efficienza.*

Un maggiore coinvolgimento degli interessi organizzati promette di rendere il sistema politico non solo più democratico ma anche più efficiente. In altre

parole, un rafforzamento della partecipazione degli interessi organizzati può contemporaneamente rafforzare la legittimità degli *input* e degli *output* del sistema politico. Tuttavia, il coinvolgimento da parte di interessi organizzati può anche creare stallo politico e conflitti (cfr. Dahl 1994).

5. Conclusioni

I rischi fin qui elencati sfidano l'assunto che il coinvolgimento dei gruppi di interesse sia un rimedio di per sé ad alcuni dei più importanti problemi democratici dei sistemi politici contemporanei. Tuttavia non inficiano del tutto il ragionamento secondo cui i gruppi di interesse possono *anche* contribuire ad un rafforzamento della democrazia. Sembra quasi controintuitivo e perfino contraddittorio che gli interessi particolari possano contribuire alla definizione dell'interesse generale. Tuttavia la democrazia è stata, è e sempre sarà un costante processo di riforma che permette di identificare equilibri perfettibili tra pressioni contrastanti. Sarebbe ora che anche in Italia il tema venisse affrontato dal legislatore con maggiore pragmatismo e con minore afflato ideologico.

Riferimenti bibliografici

- Andersen, Svein S./Burns, Tom (1996), The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy. A Study of Post-parliamentary Governance, in: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliassen (a cura di), The European Union. How Democratic Is It?, London: Sage, 371-397
- Balme, Richard/Chabanet, Didier/Wright, Vincent (a cura di) (2002), L'Action Collective en Europe, Paris: Presses de Sciences Po
- Caporaso, James A. (1974), The Structure and Function of European Integration, Pacific Palisades: Good-year Publishing Company
- Commissione europea (1992), An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups, SEC (92) 2272 final, Brussels
- Commissione europea (2001), European Governance. A White Paper, COM (2001) 428 final, Brussels
- Commissione europea (2002), Communication from the Commission. Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue - General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission, COM (2002) 704 final, Brussels

- Commissione europea (2006), Green Paper. European Transparency Initiative, COM (2006) 194 final, Brussels
- Dahl, Robert (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven: Yale University Press
- Dahl, Robert (1994), A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation, in: *Political Science Quarterly*, 109 (1), 23-34
- della Porta, Donatella (2007), The Europeanization of Protest. A Typology and Empirical Evidence, in: Kohler-Koch, Beate/Ritterberg, Berthold (a cura di), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham: Rowman & Littlefield, 189-208
- Eising, Rainer (2008), Interest Groups in EU Policy-Making, in: *Living Reviews in European Governance*, 3 (4), 1-32
- Eising, Rainer/Sollik, Julia (2010), Interest Groups and the European Union” in: Michelle Cini/ Pérez-Solorzano Borrigan, Nieves (a cura di), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, 189-206
- Finke, Barbara (2007), Civil Society Participation in EU Governance, in: *Living Reviews in European Governance*, 2 (2), 1-31
- Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernard (a cura di) (2002), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen: Leske + Budrich
- Héritier, Adrienne (1999), Elements of Democratic Legitimation in Europe. An Alternative Perspective, in: *Journal of European Public Policy*, 6 (2), 269-282
- Hix, Simon (2004), Possibilities for Euro Parties. 2004 and Beyond, Working Paper, London: LSE
- Imig, Doug/Tarrow, Sidney (a cura di) (2001), *Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging Polity*, Lanham: Rowman & Littlefield
- Lindgren, Karl-Oskar/Persson, Thomas (2011), *Participatory Governance in the EU*, London: Palgrave
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Wilson, Carole J. (2002), Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?, in: *Comparative Political Studies*, 35 (8), 965-989
- Raunio, Tapio (1999), Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union, in: *Government and Opposition*, 34 (2), 180-202
- Steffek, Jens/Nanz, Patrizia (2008), Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance, in: Steffek, Jens/Kissling, Claudia/Nanz, Patrizia (a cura di), *Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?*, Houndmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1-29
- Verweij, Marco/Josling, Timothy E. (2003), Deliberatively Democratizing Multilateral Organizations, in: *Governance*, 16 (1), 1-21
- Walzer, Michael (2002), Equality and Civil Society, in: Chambers, Simone/Kymlicka, Will (a cura di), *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton: Princeton University Press, 34-49
- Warleigh, Alex (2001), ‘Europeanizing’ Civil Society. NGOs as Agents of Political Socialization, in: *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 619-639
- Warleigh, Alex (2003), Informal Governance. What Contribution to the Legitimacy of the EU?, in: Christiansen, Thomas/Piattoni, Simona (a cura di), *Informal Governance in the European Union*, Aldershot: Edward Elgar, 22-35



Karl Hinterwaldner

Im Namen der Sad

In the name of SAD

Abstract The so-called Sad-affair has permanently shaken up South Tyrol's governing party SVP. And this is not the end of the story. Politics and democracy have been affected because the affair revealed a frightening moral picture: instead of working for the general public, male decision-makers preferred to engage in lobbying – linked to their own advancement.

Behind the affair lies a multi-million-business deal, wherein the transport company Sad wanted to get the biggest slice of the cake with the help of aggressive lobbying. Although this ultimately failed, investigation files and wiretap protocols revealed the hard bargaining that went on behind the scenes.

The affair clearly reveals that influential SVP male decision-makers placed themselves at the service of Sad and its boss Ingemar Gatterer. This brings a new dimension to lobbying in South Tyrol: it is no longer a matter of balancing interests, something the SVP has tried to achieve up to now, but of asserting private interests at the highest level. And this was done in a clumsy and brutish manner.

1. Einleitung

Die Sad war einst „das“ Synonym für den öffentlichen Linienbusdienst in Südtirol. Das Transportunternehmen, 1927 als Società Automobilistica Dolomiti (Sad) in Padua gegründet, ging Ende der Siebzigerjahre in Südtiroler Hände über. Aufgabe der Sad war es stets, den öffentlichen Personennahverkehr zu gewährleisten.

Das hat sich inzwischen geändert: Das Transportunternehmen hat im ersten Halbjahr 2022 sämtliche Konzessionen für Überlandbusse in Südtirol verloren. Damit einher ging der Verlust seines guten Namens. Viele Menschen denken beim Wort „Sad“ inzwischen eher an Abhörprotokolle, mitgeschnittene Telefonate oder den Niedergang der Südtiroler Volkspartei (SVP).

Die sogenannte Sad-Affäre hat Südtirols Regierungspartei nachhaltig erschüttert. Und nicht nur sie. Politik und Demokratie insgesamt nehmen Schaden an ihr, denn die Affäre legt ein erschreckendes Sittenbild offen: Statt für die Allgemeinheit zu arbeiten, haben männliche Entscheidungsträger lieber Lobbyarbeit betrieben – verbunden mit dem eigenen Fortkommen.

Dass es Lobbyarbeit in der Politik gibt, ist nichts Neues. Aber in der Sad-Affäre wurde erstmals in Südtirol greifbar, wie sie funktioniert und welche Methoden eingesetzt werden: Unternehmer und Politiker arbeiteten Hand in Hand, nach dem Motto: Gemeinsam werden wir das schon hinkriegen.

Probleme eines privaten Busunternehmens versuchte man unbürokratisch und schnell aus der Welt zu schaffen, mit vertraulichen Telefongesprächen und Treffen in Hinterzimmern. Dabei gab es keinen großen Masterplan, sondern eine erstaunlich brachiale und plumpe Vorgehensweise. Das drücken auch die Sprache und der Ton aus, die die Protagonisten verwendeten.

Viele Menschen in Südtirol reagierten entsetzt nach Bekanntwerden der Affäre. Sie konnten nicht fassen, dass führende Männer der Regierungspartei sich dermaßen offen für die Anliegen eines privaten Busunternehmens wie der Sad zeigten. Solch ein Verhalten lässt das Vertrauen von Menschen in die demokratischen Institutionen insgesamt bröckeln. Immer zahlreicher bleiben sie Wahlen fern, das gemeinsame Fundament – die *res publica* – bricht zunehmend weg.

Menschen merken schnell, wenn nicht mehr das Gemeinwesen im Mittelpunkt des Interesses steht, sondern der Vorteil für einige Wenige. Doch beleuchten wir den Kern der Sache – die Lobbyarbeit und wie sie funktioniert – genauer.

2. Die Interessen

In der Sad-Affäre geht es im Kern um ein Millionen-Business. Im April 2018 startet die Landesregierung die „Ausschreibung zur Vergabe der außerstädtischen Linienverkehrsdienste mit Autobussen“. Wer die Ausschreibung gewinnt, darf in Südtirol zehn Jahre lang die Überlandbusse betreiben. Die von der Landesregierung dafür in Aussicht gestellte Summe beläuft sich auf rund 960 Millionen Euro.

Bis dahin wird der Dienst von zwei Akteuren gewährleistet: Den größten Teil der Linien betreibt die Sad Nahverkehr AG. Sie gehört dem Pfalzner Busunternehmer Ingemar Gatterer zu zwei Dritteln und dem Bozner Immobilienmogul Pietro Tosolini (1932–2022) zu einem Drittel.

Einen kleineren Teil der Linien hat das Konsortium Libus inne. Mitglieder des Konsortiums sind 19 Südtiroler Busunternehmen, darunter mehrere von Ingemar Gatterer und seinem Vater Josef Gatterer. Präsident des Konsortiums ist aber Markus Silbernagl, ein erfolgreicher Busunternehmer aus Kastelruth. Seine Simobil GmbH ist ebenfalls Teil von Libus.

Markus Silbernagl und Ingemar Gatterer sitzen zwar im selben Boot, sind zugleich aber scharfe Konkurrenten. Beide Unternehmer streben nach oben, möchten ihre Betriebe ausbauen. Das Konkurrenzverhältnis spiegelt sich auch in den politischen Verbindungen wider.

Ingemar Gatterer pflegt mit Luis Durnwalder (SVP) schon lange ein enges Verhältnis. Als das Medienhaus Athesia 2012 eine Negativkampagne gegen den damaligen Landeshauptmann fährt, geht Gatterer in die Offensive. Er droht der Athesia offen mit wirtschaftlichen Konsequenzen wie dem Boykott von Werbeschaltungen.

Nachdem Durnwalder 2014 als Landeshauptmann abgedankt hat, holt ihn Gatterer 2016 als Berater zur Sad. Durnwalder lässt sich seine Dienste (offiziell läuft die Beratertätigkeit von 2016 bis 2020) mit rund 90.000 Euro pro Jahr vergelten.

Gemeinsam arbeiten Gatterer und Durnwalder daran, die Interessen der Sad durchzusetzen. Gatterer sagt laut Abhörprotokollen der Staatsanwaltschaft: Thomas Widmann (SVP) würde alles tun, um Landesrat zu werden; übernehme er den Verkehr, würde das die Probleme zwischen der Sad und dem Land in 30 Minuten lösen. Durnwalder meint, das wäre optimal, denn Widmann habe er unter Kontrolle.

Markus Silbernagl steht dem Durnwalder-Nachfolger Arno Kompatscher (SVP) nahe. Bevor Kompatscher Landeshauptmann wird, leitet er neun Jahre lang die Seis-Seiser-Alm-Umlaufbahn AG. Die Familie Silbernagl ist zugleich eine der größten Aktionärinnen der Bahn.

Nachdem die erste Ausschreibung im Juli 2018 geplatzt ist, telefoniert der Vater von Markus Silbernagl mit mehreren Personen. Er teilt ihnen mit, dass er mit Leuten aus dem Umfeld von Arno Kompatscher gesprochen habe. Demnach sei der Landeshauptmann dafür, dass Silbernagl neue Linien erhalte. Auch das steht in den Abhörprotokollen der Staatsanwaltschaft zu lesen.

Die Staatsanwaltschaft nahm Ermittlungen auf, nachdem die Landesregierung die erste Ausschreibung „im Selbstschutzwege“ bei einer Sondersitzung am Vormittag des 6. Juli 2018 annulliert hatte. Und zwar weil Details der Ausschreibung an die Öffentlichkeit gelangt waren, die eine reguläre Abwicklung der Ausschreibung möglicherweise gefährdet hätten. Diese Ermittlungen und vor allem die Protokolle und Mitschnitte von abgehörten Telefonaten maßgeblicher Akteure lösten letztendlich die Sad-Affäre aus.

Im Duell zwischen Luis Durnwalder und Arno Kompatscher gibt es zudem eine persönliche Komponente. Durnwalder hält nicht allzu viel von seinem Nachfolger Kompatscher – und umgekehrt. Als Durnwalder das Zepter 2014 an Kompatscher übergab, war klar: Das war nicht der Nachfolger, den er sich gewünscht hat. Kompatscher strahlte nicht so hell, wie Durnwalder es für nötig befand, um in seine Umlaufbahn wechseln zu dürfen.

Auch Kompatscher machte sofort klar, dass er mit dem Alten brechen würde. Er ließ das Büro seines Vorgängers ausräumen und neu einrichten. Durnwalders Dienstwagen kam auf der Versteigerungsplattform Ebay unter den Hammer. Auch Durnwalders Rat wollte Kompatscher nicht annehmen. Das Signal: Nun bricht eine neue Zeitrechnung an.

Durnwalder hat das nie verwunden. Und so scharten sich um ihn immer mehr Gleichgesinnte, die wie er nicht einverstanden waren mit der Politik seines Nachfolgers. Im Laufe der Zeit entstanden innerhalb der SVP zwei Lager: eines pro Kompatscher und das andere contra Kompatscher.

3. Die Akteure

Der Ermittlungsakt zur Sad-Affäre und die Abhörprotokolle zeigen die Bruchlinien zwischen den beiden Lagern auf. Die Staatsanwaltschaft Bozen hatte Ermittlungen aufgenommen, nachdem die erste Ausschreibung zur Vergabe der außerstädtischen Linienbusdienste geplatzt war. Sie hat akribisch gearbeitet, mehr als 5.000 Seiten an Material zusammengetragen. Ziel der Ermittlungen war es nachzuweisen, dass es bei der Annullierung der Ausschreibung nicht mit rechten Dingen zugegangen sei.

Politisch aufschlussreich sind vor allem die abgehörten Telefonate. Sie bieten einen Blick in die Gedankenwelt wichtiger Leute in Südtirol. Darunter beinahe ausschließlich Männer in gehobener Stellung: Politiker, Unternehmer, Manager, Beamte.

Über *Luis Durnwalder* (* 1941) haben wir eingangs schon einiges gehört. Der Altlandeshauptmann und Sad-Berater macht in den Abhörprotokollen keine gute Figur. Sie dokumentieren, dass Durnwalder im Hintergrund daran arbeitet, dass nach der Landtagswahl 2018 ein der Sad genehmer Mann Landesrat für Mobilität wird.

Am besten fänden er und Sad-Chef Gatterer den ehemaligen Mobilitätslandesrat Thomas Widmann. Aber wenn es der nicht wird, käme auch ein Lega-Exponent wie Massimo Bessone dafür infrage. Durnwalder sagt zu Gatterer in einem Telefongespräch, er habe Bessone geraten, sich nicht von der SVP über den Tisch ziehen zu lassen. Es ist eine paradoxe Situation: Einer der ehemals höchsten Exponenten der Partei gibt dem politischen Gegner Lega Ratschläge, wie der SVP am besten beizukommen sei.

Um zu verhindern, dass die Abhörprotokolle veröffentlicht werden, ruft Durnwalder Anfang 2022 die oberste Datenschutzbehörde (Garante della Privacy) in Rom an. Letztlich ohne Erfolg. Nach der Veröffentlichung der Protokolle, zuerst im Wochenmagazin „ff“, dann im Buch „Freunde im Edelweiß“ gerät er SVP-intern unter Druck, kann sich aber halten. Auch weil er keine Ämter oder Funktionen mehr innehat.

Luis Durnwalders Schützling *Ingemar Gatterer* (* 1975) war einst Obmann der SVP in Pfalzen. Der Sohn des Busunternehmers Josef Gatterer wird 2018 medial als „Südtiroler Trump“ betitelt: furchtlos, erfolgreich, cholerisch.

Er steht im Zentrum der Affäre, möchte noch mehr Macht und Einfluss für seine Busunternehmen, vor allem die Sad, erreichen. In den abgehörten Gesprächen lästert er über vertrottelte SVP-Abgeordnete oder unfähige Landesbeamte. Geschickt setzt er seinen Berater Luis Durnwalder ein, um einen privilegierten Zugang zu maßgeblichen Personen an den Schalthebeln der Macht zu bekommen.

An Ingemar Gatterers Seite treu ergeben wirkt *Mariano Vettori* (* 1948). Der Anwalt aus Bozen ist Sad-Generaldirektor und pflegt eine brachiale Sprache. Zugleich ist er ein listiger Fuchs, der seine zahlreichen Kontakte spielen lässt, um die Sache im Sinne seines Chefs zu beeinflussen.

Am Ende werden die Ermittlungen gegen Ingemar Gatterer und Mariano Vettori zwar eingestellt; trotzdem sind sie und die Sad die großen Verlierer. Die Konzessionen für die Überlandbusse sichert sich die Konkurrenz.

Ingemars Vater *Josef Gatterer* (* 1944) bringt die Ermittlungen im Juli 2018 ins Rollen. Er schreibt eine E-Mail an den Landeshauptmann, mehrere Beamte und Medien. Darin bemängelt er das unkorrekte Vorgehen der SVP in Sachen Ausschreibung. Da die Mail auch Details zum Vergabeprozess enthält, lässt die Landesregierung die Ausschreibung tags darauf annullieren.

Josef Gatterer war selbst 15 Jahre lang SVP-Bürgermeister in Pfalzen: von 2005 bis 2020. Was er nicht weiß, als er die Mail verschickt: Damit rettet er die Sad-Konkurrenten Libus und Konsortium der Südtiroler Mietwagenunternehmer (KSM). Denn wäre die Ausschreibung nicht annulliert worden, wären sie vermutlich wegen fehlender Voraussetzungen ausgeschlossen worden.

Ein weiterer Protagonist in der Affäre ist *Thomas Widmann* (* 1959). Der SVP-Politiker sagt im November 2018 im Telefongespräch mit Ingemar Gatterer, Südtirol habe noch nie einen so schwachen Landeshauptmann gehabt wie Kompatscher. Das hält Widmann nicht davon ab, sich einige Monate später in das Team von Kompatscher als Sanitätslandesrat einzureihen. Als der Druck im März 2022 zu groß wird, entzieht Kompatscher Widmann die Agenden als Landesrat – und übernimmt fortan selbst die Agenden des Sanitätslandesrates. Widmann bleibt für die SVP im Landtag und fällt immer wieder mit Querschüssen gegen die eigene Partei auf.

Christoph Perathoner (* 1973), ist lange Zeit ein aufstrebender Stern in der SVP, aber parteiintern letztlich glücklos. 2009 unterliegt er bei der Kandidatur für das EU-Parlament Herbert Dorfmann. Als es 2013 um einen Sitz in der Abgeordnetenkammer in Rom und 2018 um einen Sitz im Landtag geht, versperrt ihm Daniel Alfreider die Tür. Die beiden Ladiner können einander nicht leiden, das äußert Perathoner gegenüber Ingemar Gatterer in harschen Worten am Telefon. Perathoner war lange im Verwaltungsrat der Sad, mehr als zehn Jahre ihr Präsident. Nach einem Wutausbruch Gatterers gegen die Landesregierung gibt er das Amt 2018 auf. Die Affäre und seine Ausfälle gegen Alfreider zwingen ihn letztlich auch dazu, das Amt als Obmann des SVP-Bezirks Bozen aufzugeben.

Ebenfalls im Anti-Kompatscher-Lager anzutreffen sind *Meinhard Durnwalder* (* 1976), SVP-Senator in Rom, und *Hans Berger* (* 1947), Ex-SVP-Senator und Vorgänger Meinhard Durnwalders in Rom. Die beiden Männer stehen der Sad – und wie sie sagen, auch allen anderen Konzessionären sowie dem Land Südtirol – in einer heiklen Mehrwertsteuer-Sache zur Seite. Sie wirken in Rom auf die Spitze der Agentur für Einnahmen ein, um sie von einer allzu großen Steuerforderung abzubringen.

In den abgehörten Telefonaten hört es sich so an, als ob Berger und Meinhard Durnwalder in Rom hauptsächlich für die Sad laufen. Beide bestreiten das energisch: Ihr Einsatz habe stets dem öffentlichen Interesse gedient. SVP-intern unter

Druck gerät Meinhard Durnwalder auch deswegen, weil er sich am Telefon sehr kritisch gegenüber Kompatscher äußert. Auch das relativiert er später. Meinhard Durnwalder gilt in der SVP als einer der größten Gegenspieler des Landeshauptmannes.

Zu den Gegnern Kompatschers zählt auch *Michl Ebner* (*1952), Präsident der Handelskammer und Direktor der Unternehmensgruppe Athesia. Er ist Ende 2018 mit Ingemar Gatterer in Kontakt, weil dieser den Flughafen Bozen kaufen möchte. An seiner Seite hätte Gatterer gerne die Handelskammer. Ebner überlegt zwar, doch der Deal kommt letztlich nicht zustande. Michl Ebner und sein Bruder Toni Ebner (*1957, Chefredakteur des Tagblatts „Dolomiten“) kontrollieren mit ihren Familien die Mehrheit der Athesia.

Die beiden gelten als scharfe Gegenspieler des Landeshauptmannes. Das liegt einerseits an unterschiedlichen politischen Ansichten: Die Ebners mögen es eher konservativ, Kompatscher eher progressiv. Und andererseits an wirtschaftlichen Interessen: Die Ebners verfolgen knallhart ihre Agenda; das kam etwa zum Tragen bei der Übernahme der ehemaligen Landesgesellschaft Brennercom durch die Athesia; oder im Gletscherskigebiet Schnalstal, das zur Gruppe gehört und das diese ausbauen möchte. Kompatscher hält dagegen, will den Ebners das Feld nicht kampflos überlassen.

Mitten drin im Schlamassel steckt auch *Philipp Achammer* (*1985). Der SVP-Obmann und Landesrat spielt in den Protokollen zwar keinen aktiven Part, bekleckert sich bei der Aufarbeitung der Affäre aber nicht mit Ruhm. Achammer zögert und zaudert, schiebt Entscheidungen immer wieder auf die lange Bank. Damit bringt er sich selbst in die Bredouille und scheint zeitweise einer der vehementesten Gegner des Landeshauptmannes zu sein. Dabei trauen dessen Gegner Achammer gar nicht zu, Landeshauptmann zu werden. Er habe dazu nicht das notwendige Format, sagt zum Beispiel Luis Durnwalder an einer Stelle in den abgehörten Telefongesprächen.

Das konkurrierende Lager in der Affäre wird vom Landeshauptmann angeführt. *Arno Kompatscher* (*1971) regiert Südtirol seit 2014. Auch gegen ihn wird in der Sad-Affäre ermittelt, vor allem wegen seiner Verbindung zu Markus Silbernagl. Letztlich können Kompatscher aber keine Verfehlungen nachgewiesen werden. In der Archivierungsverfügung des Gerichts vom Dezember 2021 heißt es, Kompatschers Ziel sei es nicht gewesen, das Konsortium Libus und damit auch Silbernagl zu bevorteilen. Vielmehr habe er danach gestrebt, kleine lokale Unternehmer an der Ausschreibung teilhaben zu lassen. Dies sei ein berechtigtes öffentliches Anliegen.

Einer, der Kompatscher als Jurist, Berater und Parteifreund eng zur Seite steht, ist *Karl Zeller* (*1961), langjähriger Parlamentarier für die SVP, zuletzt Vizeobmann

der Partei. Er ist der Anwalt von Arno Kompatscher im Sad-Verfahren und kommt in den Abhörprotokollen nicht vor; er wird aber innerhalb der eigenen Partei verdächtigt, die Protokolle an die Öffentlichkeit durchgesteckt zu haben. Zeller bestreitet das, sieht sich zu Unrecht beschuldigt. Trotzdem muss er am Ende seinen Posten als Vizeobmann räumen.

Mitten drin in der Sad-Affäre steckt *Gert Lanz* (* 1971), vormaliger Chef des Landesverbands der Handwerker, Unternehmer und seit Herbst 2018 für die SVP im Landtag. Er war mit seinem Betrieb Lanz Metall in eine finanzielle Schieflage geraten, das weiß Ingemar Gatterer auszunutzen.

Gatterer bietet Lanz einen Deal an, mit dem er seinen Betrieb retten könnte. Denn die Sad braucht eine Halle für ihre Busse, jene von Lanz würde sich dafür eignen. Allerdings komme der Deal nur zustande, wenn es keine Inhouse-Lösung für die Überlandbusse gebe. Das sagt Gatterer zu Lanz am Telefon. Denn wenn das Land mit einer eigenen Gesellschaft – also Inhouse – die Busse betreibe, wäre die Sad draußen. Und bräuchte damit auch keine Halle in Toblach mehr, wo Lanz seinen Betrieb hat.

Gatterer legt Lanz nahe, im Landtag Stimmung gegen eine Inhouse-Lösung zu machen. Lanz, inzwischen zum SVP-Fraktionssprecher im Landtag aufgestiegen, verhandelt lange mit Gatterer. Schließlich lässt er den Deal platzen. In der SVP-Landtagsfraktion kommt sein Verhalten nach Bekanntwerden der Affäre nicht gut an. Lanz verliert seinen Posten als Fraktionssprecher an Arbeitnehmerchefin Magdalena Amhof.

Daniel Alfreider (* 1981), sitzt von 2013 bis 2018 für die SVP in der Abgeordnetenkammer in Rom. Bei der Landtagswahl 2018 wird er gewählt und in der Folge Landesrat für Mobilität. Das haben Ingemar Gatterer und seine Freunde aus der SVP lange zu verhindern versucht – letztlich vergeblich. Er kommt in den Abhörprotokollen nur am Rande vor.

Dabei ist Alfreider selbst kein Kind von Traurigkeit. Wegen der Projektierung und des Baus von mehreren Almhütten ermittelte die Staatsanwältin Bozen monatelang gegen ihn. Das Hauptverfahren vor Gericht endet 2021 nicht mit einem Freispruch, sondern wegen Verjährung und Geringfügigkeit der Straftaten.

Strafrechtlich bleiben die Ermittlungen in der Sad-Affäre überschaubar. In ein Hauptverfahren müssen am Ende zwei Personen (gegen alle anderen werden die Ermittlungen eingestellt): Busunternehmer *Markus Silbernaagl* (* 1975) und *Günther Burger* (* 1970), von 2016 bis 2019 Direktor der Landesabteilung Mobilität, danach Ressortdirektor unter Sanitätslandesrat Thomas Widmann (und später unter Arno Kompatscher). Ihnen wird von der Staatsanwaltschaft vorgeworfen, die Ausschreibung gestört zu haben. Beide betrachten sich als unschuldig.

4. Die Lobbies

Die Sad-Affäre macht greifbar, wie Lobbyismus funktioniert: Interessierte Kreise, Unternehmen, Verbände oder Organisationen pflegen einen direkten und persönlichen Draht zu Menschen an den Schalthebeln der Macht. Diese versuchen, deren Anliegen auf den Ebenen von Politik und Verwaltung durchzusetzen. Und zwar ganz unbürokratisch mittels Telefonanrufen oder plumpen Interventionen in Hinterzimmern.

Ein Beispiel: Kurz vor Ende der „Ausschreibung zur Vergabe der außerstädtischen Linienverkehrsdienste mit Autobussen“ im Juli 2018 kommen beim Konsortium Libus und beim KSM Zweifel auf. Sie betreffen das Ren-Register (Registro Elettronico Nazionale Trasporto Persone). Es geht um die Frage, ob es für die Teilnahme an der Ausschreibung eine Eintragung ins Ren brauche. Darüber herrscht auch Unsicherheit beim Land.

Vier Tage vor der Abgabefrist schickt der Busunternehmer Markus Silbernagl eine Whatsapp-Nachricht an Günther Burger, Direktor der Landesabteilung für Mobilität. Eine „Rücknahme des Bando“, heißt es darin, sei die „sichere Variante“ für die Provinz.

Burger setzt sich mit Gianluca Nettis in Verbindung. Dieser ist bei der Vergabeagentur des Landes für die Bus-Ausschreibung zuständig. Burger regt in der Mail an Nettis an, die Ausschreibung zu ändern – und gegebenenfalls eine Fristverlängerung in Erwägung zu ziehen. Nettis lehnt beides ab: Konsortien müssten genauso wie die einzelnen Busunternehmen ins Ren eingetragen sein. Und eine Verlängerung der Fristen komme auch nicht infrage, schreibt Nettis am 4. Juli 2018.

Damit sind Libus und KSM aus dem Rennen. Denn beide Konsortien verfügen nicht über die für die Ausschreibung erforderliche Eintragung in das Ren-Register.

Am frühen Morgen des 5. Juli 2018 schreibt Markus Silbernagl an Landeshauptmann Arno Kompatscher. Er bittet um einen Termin um 8:15 Uhr desselben Tages. Der Termin kommt nicht zustande. Silbernagl und Kompatscher telefonieren kurz miteinander, nach den Auswertungen der Ermittler insgesamt zweieinhalb Minuten lang. Es scheint nichts zu nützen. Das Land will an der Ausschreibung festhalten.

Die Wende kommt um 14:56 Uhr desselben Tages: Zu diesem Zeitpunkt geht die oben zitierte Mail von Josef Gatterer ein. Im Anhang findet sich die interne Mail von Günther Burger an Gianluca Nettis. Die Mail war zuvor von einer Landesbeamtin an Sad-Chef Ingemar Gatterer übergeben worden. Sie ist mit ihm befreundet. Das hilft dem Unternehmer meistens weiter – dokumentiert in den Abhörprotokollen.

In diesem Fall bewirkt die Veröffentlichung der Mail das Gegenteil von dem, was die Gatterers beabsichtigten: Die Landesregierung annulliert tags darauf die Ausschreibung: Amtsgeheimnis und Wettbewerbsprinzip seien verletzt worden.

Das Vergabeverfahren wird zwei Jahre später neu gestartet – am Ende geht die Sad dabei leer aus. Gewinner sind mehrere lokale Busunternehmen, darunter auch Silbernagls Simobil.

Ein anderes Beispiel, wie Lobbismus in Südtirol funktioniert, ist der Anruf des frisch gewählten SVP-Landtagsabgeordneten Thomas Widmann bei Ingemar Gatterer im November 2018. Nach einer Kompatscher-Schelte fragt Widmann den Sad-Chef, ob dieser einem befreundeten Busunternehmer die eine oder andere Buslinie übertragen könne. Damit könne der Busunternehmer zeigen, dass er nicht vom KSM abhängig sei.

Ingemar Gatterer antwortet, das sei durchaus möglich. Allerdings müsse sich der Busunternehmer entscheiden, mit wem er gehe: mit dem KSM oder mit der Sad. Beides zugleich sei nicht möglich. Widmann und Gatterer sind zuversichtlich. Gemeinsam mit dem Busunternehmer werde man eine Lösung für das Problem finden.

Die Menschen in Südtirol sind von diesem Treiben wenig begeistert – gerade dann, wenn es wie in diesem Fall öffentlich wird. Dabei sind sie einiges gewohnt. Die SVP ist seit mehr als 70 Jahren an der Macht, immer wieder wurde sie in dieser langen Zeit von internen Grabenkämpfen, größeren und kleineren Skandalen gebeutel.

Seit Ausbruch der Sad-Affäre scheint die Partei aber nicht mehr zur Ruhe zu kommen. Eine Affäre jagt die nächste, das macht selbst den größten SVP-Fans zu schaffen. Viele haben den Eindruck, dass die Partei nur noch Politik mache für die Großmächte Bauernschaft und Tourismus; die einst starke Arbeitnehmerschaft ist praktisch kaum noch präsent; und das liberale Element, verkörpert vom Landeshauptmann, sei ein Minderheitenprogramm.

5. Die Lager

Die Südtiroler Volkspartei ist, wie wir gehört haben, in zwei Lager gespalten. Wer diesen Lagern angehört und wie man sie benennen könnte, war lange Zeit unklar. Kämpfen hier die Liberalen gegen die Konservativen in der Partei gegeneinander? Oder die Leute aus dem Westen gegen jene aus dem Osten?

Die Sad-Affäre und ihre Folgen legen eine einfachere Deutung der Dinge nahe: Auf der einen Seite haben wir den Landeshauptmann und jene, die zu ihm stehen.

Und auf der anderen Seiten formieren sich seine Gegnerschaft und jene, die ihr näher stehen als dem Landeshauptmann.

Arno Kompatscher ist seit 2014 im Amt. Den Wahlkampf im Jahr zuvor führte er mit dem Anspruch, Vertrauen in die Politik zurückzugewinnen zu wollen. Erneuerung, Transparenz, Teamgeist – das waren seine Schlagworte. Den Landtag wollte er wieder aufwerten, gemeinsame Lösungen in den Vordergrund stellen.

Das ist lange her. Im Land, aber auch in der eigenen Partei verliert er seit Anbeginn beständig an Zuspruch. Erreichte er bei der Landtagswahl 2013 noch rund 81.000 Stimmen, waren es fünf Jahre später 68.000.

Noch schlechter läuft es für Kompatscher in der Landtagsfraktion. Wenn es hart auf hart geht, kann er dort nur auf vier Abgeordnete zählen, die fest zu ihm stehen: die Landesräte Daniel Alfreider und Arnold Schuler sowie Gert Lanz und Helmut Tauber.

Die restlichen zehn der fünfzehn SVP-Abgeordneten begleiten Arno Kompatscher mit wohlwollender Skepsis – die einen mehr, die anderen weniger. Warum? An seiner „Außenpolitik“ liegt es nicht. Das sagt selbst seine Gegnerschaft.

Er sei diplomatisch und charismatisch, habe ein tolles Auftreten, verhandle stets mit Umsicht und Bedacht. Souveräne Auftritte in Rom, Wien und Brüssel zeugen davon. Gelobt wird etwa das von ihm ausverhandelte Finanzabkommen mit Rom. Nach außen, heißt es, biete er das Bild eines modernen, aufgeschlossenen und um Nachhaltigkeit bemühten Südtirol.

Und nach innen? Da wird es kompliziert. Kompatscher ist kein Politprofi im Stile eines Luis Durnwalder, der gleichsam hemdsärmelig, pragmatisch und volksnah gewesen ist. Kompatscher gibt den kühlen Manager, der mit Sachverstand und Detailwissen punktet. Manchem ist das zu besserwisserisch.

Geschätzt wird an ihm, dass er das öffentliche Interesse sehr stark im Blick hat. Privatinteressen einzelner Betriebe oder Personen sind ihm in den meisten Fällen suspekt. Daher rührt beispielsweise seine Abneigung gegen die Athesia und die Familie Ebner. Das führt umgekehrt dazu, dass die Ebners über ihre Medien (meist über das Tagblatt „Dolomiten“) einen strammen Anti-Kompatscher-Kurs fahren. Zugleich verstehen sie es, Kompatschers Gegner regelmäßig und gezielt in Szene zu setzen. Das macht den Landeshauptmann mürbe.

Einige von Kompatschers parteiinternen Gegnern kennen wir aus der Sad-Affäre: Sie reichen von Luis Durnwalder über seinen Neffen Meinhard Durnwalder, Thomas Widmann bis hin zu Christoph Perathoner. Dazu gesellen sich Kaliber wie Europaparlamentarier Herbert Dorfmann oder Landesrätin Waltraud Deeg. Auch die Arbeitnehmer-Vertreter/-innen Magdalena Amhof und Helmuth Renzler beugen

Kompatscher skeptisch, gleichwie die Bauernfraktion rund um Franz Locher, Manfred Vallazza und Sepp Noggler. Sogar Parteiobmann Philipp Achammer, der es stets allen recht machen will und auf Harmonie bedacht ist, blickt mit Verdruss auf den Landeshauptmann.

Als Schwäche wird Kompatscher zudem seine mangelnde Teambildung ausgelegt. Selbst enge Vertraute in der Partei verstehen Kompatscher manchmal nicht; etwa dann, wenn er wieder einmal zu einem „unverständlichen Alleingang“ ansetzt oder sich „beratungsresistent zeigt“. In seinen Jahren als Landeshauptmann ist er auch deshalb in nahezu allen Gremien, denen er angehört, in die Minderheit geraten. Eine Hausmacht, auf die er bauen könnte, existiert in der SVP nicht. Als Gründe für die fehlende Hausmacht werden sein Misstrauen und die Leute genannt, die er um sich geschart hat: Vielfach handle es sich dabei um Jasager und Karrieristen.

Gar einige in der SVP haben daher die Nase von Kompatscher und seinen Leuten gehörig voll. Trotzdem will er im Herbst 2023 ein drittes Mal kandidieren. Er hat nach langem Zögern Anfang Dezember 2022 seine Bereitschaft dazu bekundet. Und auch seine Gegner sind mittlerweile zur Einsicht gelangt: Ohne Kompatscher verliert die SVP dermaßen viele Stimmen, dass gar mache Abgeordnete riskieren, nicht wiedergewählt zu werden.

Die Probleme in der Partei sind damit aber nicht gelöst. Im Gegenteil. Bleibt der Anteil der Kompatscher-Leute nach der Landtagswahl 2023 im Hohen Haus und in der Partei ähnlich gering wie bisher, kommt es erneut zu einer Pattstellung, die nicht nur die SVP, sondern das ganze Land lähmt.

Eine solche Lähmung möchte Kompatscher unbedingt verhindern, indem er möglichst vielen seiner Getreuen in den Landtag verhilft. Ob ihm das gelingen wird?

6. Die Medien

Das Medienhaus Athesia möchte Arno Kompatscher auf jeden Fall die Tour vermasseln. Die Ebner-Brüder halten wie oben dargelegt wenig vom Landeshauptmann. Das brachten sie über ihre Medien schon früh zum Ausdruck.

Als Kompatscher im Sommer 2019 gegenüber verschiedenen Medien seine Skepsis gegenüber dem damaligen Innenminister Matteo Salvini (Lega) äußert, wird er in den „Dolomiten“ abgekanzelt: Salvini als „Hassprediger mit Rosenkranz“ zu bezeichnen, wie es der Landeshauptmann getan habe, gehe weit über das vernünftige Maß der politischen Dialektik hinaus. Vor allem, wenn man „selbst mit dieser Partei mehrfach in Koalitionen regiert“. Daher, so das Blatt, solle Kompatscher da-

von absehen, ohne Absprache mit der eigenen Partei anderen öffentlich die Leviten zu lesen. Denn damit setze er „Land und Leute wegen seiner eigenen Befindlichkeit Gefahren“ aus.

Das ist harter Tobak. Im Herbst 2019 wurde öffentlich, dass die Gegnerschaft innerhalb der SVP wächst – vor allem auf der Führungsebene. Dort halten gar einige den Landeshauptmann wahlweise für „einen schwierigen Charakter“, „schwach“ oder „arrogant“.

In den Abhörprotokollen zur Sad-Affäre kann man diese Einschätzungen nachlesen. So sagte etwa der Pusterer Bezirksobmann und Senator Meinhard Durnwalder an einer Stelle, ein wenig Schuld am Niedergang der SVP trage auch Kompatscher – dieser habe keinen Charakter. „Keinen Charakter“, präzisierte Durnwalder im Dezember 2021, „werde ich nicht gesagt haben. Was ich meine, ist, dass er halt öfter ein bisschen energischer auftreten müsste wie früher der Luis, auch den Beamten gegenüber.“

Meinhard Durnwalder meint mit „dem Luis“ seinen Onkel Luis Durnwalder. Der hat als Landeshauptmann zwar ähnlich wie Kompatscher heftige Kämpfe mit den Ebner-Brüdern ausgefochten. Doch Luis Durnwalder verstand es, immer wieder einzulenken. Er arrangierte sich mit ihnen, bevor der Konflikt gefährlich wurde.

Nicht so Kompatscher. Er hat gleich nach seiner Wahl 2013 seine völlige Unabhängigkeit unterstrichen: Eine Vorzugsschiene für die Athesia komme für ihn nicht infrage.

Damit waren die Fronten klar. Was die Athesia von gewöhnlichen Unternehmen unterscheidet, ist ihr Einfluss auf Politik, Wirtschaft und Verwaltung. Die Unternehmensgruppe beherrscht zum einen drei Viertel der Medienlandschaft in Südtirol. Zum anderen versteht es Athesia-Chef Michl Ebner als Präsident der Handelskammer die Wirtschaft in seinem Sinne zu prägen.

Die Sad-Affäre war für die Athesia in dem Sinne kontraproduktiv. Denn hier machten ausgerechnet ihre „Lieblinge“ eine schlechte Figur. Also war die Marschrichtung von Beginn an eine andere: In ihren Medien wurde nicht der Inhalt der Protokolle thematisiert, sondern es wurde bezweifelt, dass diese überhaupt veröffentlicht werden dürfen.

Die „Dolomiten“ haben außerdem intensiv nach dem Informanten gefahndet: Wer hat die brisanten Protokolle an die „ff“ und die Autoren des Buchs „Freunde im Edelweiß“ weitergegeben?

Die „Neue Südtiroler Tageszeitung“ und das Portal „Salto.bz“ übernahmen in der medialen Schlacht um die Deutungshoheit in der SVP meist die Sichtweise der Kompatscher-Fraktion. Der Landeshauptmann, liest man dort, mache seine Arbeit

„super“, er gehöre zu den „vielen Anständigen im Edelweiß“. Gerade so, als ob diejenigen, die nicht mit Kompatscher können, unanständig wären.

Die politische Opposition im Landtag beklagte das Schwarz-Weiß-Denken in den genannten Medien bitter: Alles andere rundherum werde ignoriert – auch die Arbeit der politischen Minderheit. Sie gestalte sich damit noch mühseliger als sie ohnehin schon ist.

7. Die Folgen

Die SVP ist eine Sammelpartei, die den Widerspruch verinnerlicht hat. Das war bereits bei ihrer Gründung im fernen Jahr 1945 der Fall, als „Geher“ und „Bleiber“ sich zusammengetan hatten. Dabei waren die Wunden der Option damals längst nicht ausgeheilt, sie hatte Ortsgemeinschaften, Freundeskreise, Familien und selbst Ehen entzweit. Trotzdem schaffte die Partei den schier unmöglichen Spagat, dem sie später selbst mit dem Motto „In Vielfalt geeint“ einen Namen gab.

Die Partei hat seit Anbeginn viele Krisen und Skandale durchlebt – und überlebt. Das hat sie bisher nie kaputt gemacht, aber in der Regel geschwächt. Kam sie 1948 noch auf 67 Prozent der Stimmen, waren es 2018 noch 42 Prozent. Das ist zwar ein Minus von 25 Prozentpunkten. Doch im Vergleich zu anderen Parteien in Italien und Europa kann sie ihrem Anspruch, eine Volkspartei zu sein, immer noch gerecht werden.

Das wird bei der Landtagswahl 2023 aller Voraussicht nach nicht anders sein. Die SVP dürfte sich wieder zusammenraufen und gemeinsam in die Wahlschlacht ziehen. Die Fähigkeit sich immer wieder neu zu erfinden, zeichnete die Partei bereits in der Vergangenheit aus. Es ist also davon auszugehen, dass sie auch bei der nächsten Wahl einen relativ großen Zuspruch erhalten und mit Regierungsaufgaben betraut werden wird.

Nichtsdestotrotz hat die Sad-Affäre die Partei insgesamt geschwächt. In der öffentlichen Wahrnehmung hat vor allem die Gegnerschaft zum Landeshauptmann schlecht abgeschnitten. Sie stand da als Gruppierung, die einerseits öffentliche Aufträge in Kuhhandel-Manier durchführt. Zugleich bot sie in den abgehörten Telefongesprächen ein jämmerliches Bild: Parteifreunde wurden mit harten Worten bedacht, die Interessen von mächtigen Unternehmern mit den eigenen verschränkt.

Parteiobmann Achammer hat es in der Folge nicht geschafft, die Machenschaften klar aufzuarbeiten. Ihn zeichnet zwar ein großes Vermittlungstalent aus, nicht aber große Führungsstärke. Das zeigte sich in der Sad-Affäre deutlich. Zwar muss-

ten Widmann, Perathoner, Lanz und Zeller ihre Posten räumen, doch ansonsten blieb alles beim Alten. Inhaltlich blieben die Gegensätze aufrecht, Achammer hat ihre Aufarbeitung auf die lange Bank geschoben. Das schwächt seine Position innerhalb der Partei, vor allem bei der vielzitierten Basis.

Doch auch Landeshauptmann Kompatscher geht lädiert aus der Affäre hervor. Er hat dem Treiben seiner Parteifreunde monatelang tatenlos zugesehen, schob die Verantwortung dafür auf die Partei: Sie solle doch bitteschön aktiv werden. Der österreichische Politikwissenschaftler Peter Filzmaier bewertete dies als „Führungsschwäche“. Ein solches Urteil ist freilich Gift für einen Landeshauptmann.

So schwellten die Differenzen zwischen den Lagern in der SVP weiter – auch noch, nachdem Arno Kompatscher im Dezember 2022 angekündigt hat, für eine dritte Amtszeit zur Verfügung zu stehen. Sie würde von 2023 bis 2028 reichen und sollte, aus Kompatschers Sicht, sein Wirken abrunden.

Um seine Projekte weiterzubringen, braucht er jedoch Handlungsstärke und Kooperation innerhalb der Partei. Sonst läuft die SVP – und mit ihr das ganze Land – Gefahr, in dem politischen Stillstand zu verharren, von dem das Jahr 2022 geprägt war. Dem Jahr nach der Sad-Affäre.

8. Resümee: Neue Dimension des Lobbyismus

Der Begriff Lobbyismus kommt aus dem Englischen und meint eine Interessenvertretung in Politik und Gesellschaft. Lobbies, sprich Interessengruppen, versuchen, vor allem durch persönliche Kontakte die Legislative oder die Exekutive in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Lobbyiert wird seit Jahrhunderten in den Vorzimmern der Herrschaft oder in den Vorhallen des Parlaments. Das war im von der SVP regierten Südtirol nicht anders. Mit dem Unterschied, dass die Partei seit jeher möglichst vielen Lobbies den Zugang zur Macht gewährte. Dies führte lange zu einem Ausgleich der Interessen.

In den vergangenen Jahren ist es allerdings zu einem Ungleichgewicht gekommen. Während Gruppen wie die Arbeitnehmerschaft oder die Frauen zunehmend an Einfluss verloren, konnten Gruppen wie die Bauernschaft oder die Tourismusbranche ihren Einfluss ausbauen. So entsteht mittlerweile vielfach der Eindruck, dass sich die SVP vorwiegend um die Interessen der letztgenannten Gruppen kümmere.

Die Sad-Affäre verschärfte diesen Eindruck noch: Sie zeigte auf, dass sich einflussreiche Personen in der Partei aktiv und skrupellos für die Interessen des privaten

Transportunternehmens Sad einsetzen. Und zwar in einer Art und Weise, die selbst Parteileuten, die einiges gewöhnt sind, die Sprache verschlug.

Dazu beigetragen haben Sätze über Menschen der eigenen Partei, die frei von Anstand und Moral sind. Oder auch Aussagen über die eigene Partei, die an der Loyalität dieser Männer mit der eigenen Partei zweifeln lassen. So sagte beispielsweise Sad-Chef Gatterer zu seinem Berater, Altlandeshauptmann Durnwalder, dazu, wer Mobilitätslandesrat werden sollte: „Mir gehen beide gut, die Lega und der Widmann. Nur nicht der Alfreider, der Affe.“ Und Durnwalder antwortete: „Wobei ich sage: Mit dem Alfreider, wirst du sehen, werden wir schon auch fertig.“

Das ist eine neue Dimension des Lobbyismus in Südtirol: Es geht nicht mehr um einen Ausgleich der Interessen, sondern um die Durchsetzung ganz bestimmter privater Einzelinteressen auf höchster Ebene. Und zwar auf eine plumpe und brachiale Art und Weise.

Das verstärkt in der Bevölkerung den Eindruck, dass die SVP immer mehr zu einer Vertretung von einflussreichen Lobbies und gut betuchten Leuten wird. Damit einher geht der Niedergang von Gewerkschaften und Arbeitnehmerschaft. Sie schaffen es nicht mehr, sich in der Partei Gehör zu verschaffen. Dabei ist das nur ein gesamtgesellschaftliches Abbild: Gewerkschaften und Arbeitnehmerschaft verlieren seit Jahrzehnten an Einfluss, den öffentlichen Diskurs in Südtirol prägen inzwischen andere: etwa Bauernbund, Hoteliers- und Gastwirteverband, Handelskammer oder Unternehmerverband. Sie betreiben konsequente Lobbyarbeit – und haben damit Erfolg.

Das setzt die SVP zunehmend unter Druck. Die Frage ist: Hat sie noch einmal die Kraft, einen Ausgleich der Interessen zu finden? Oder wandelt sie sich endgültig zur Klientelpartei für einige wenige Gruppen? Die Landtagswahl im Herbst 2023 wird einen ersten Hinweis darauf geben.

Literaturverzeichnis

- Akten der Staatsanwaltschaft Bozen (o.J.), Ermittlungsberichte und Abhörprotokolle. 2018–2021, rund 6.000 Seiten
- Aschbacher, Alexandra (2022), Ist das nun komisch oder tragisch?, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/14, 07.04.2022, 14–17
- Aschbacher, Alexandra (2022), Es stürmt und keiner führt, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/35, 01.09.2022, 16–23
- Aschbacher, Alexandra (2022), Ein Mann zielt sich, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/48, 01.12.2022, 14–19
- Dall'Ò, Norbert (2019), Kompatscher im Visier, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/39, 26.09.2019, 16–24
- Dall'Ò, Norbert (2022), Showdown um die Macht, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/4, 27.01.2022, 14–23
- Dall'Ò, Norbert (2022), Ein Ja mit Vorbehalt, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/49, 07.12.2022, 14–17
- Dall'Ò, Norbert (2023), Zweckehe für die Wahl, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/1, 05.01.2023, 16–19
- Franceschini, Christoph/Oberhofer, Artur (2022), Freunde im Edelweiß. Ein Sittenbild der Südtiroler Politik, Bozen: Edition Arob
- Heiss, Hans (2022), Die Blüten der Macht. Die Südtiroler Volkspartei zwischen Wunder und Widerspruch, Bozen: Edizioni Alphabeta Verlag
- Hinterwaldner, Karl (2022), „Unmoralisch und grotesk“, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/3, 20.01.2022, 14–15
- Hinterwaldner, Karl (2022), Bizarres Spiel um die Macht, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/12, 24.03.2022, 16–25
- Hinterwaldner, Karl (2022), Führungslose Volkspartei, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/14, 07.04.2022, 19–23
- Hinterwaldner, Karl/Aschbacher, Alexandra (2022), Bum. Bum. Bum. Bum, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/13, 31.03.2022, 22–31
- Hinterwaldner, Karl/Mair, Georg/van Gerven, Alexander (2022), Die Selbstdemontage eines Idols, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/6, 10.02.2022, 14–19
- Kaserer, Markus (2022), Sad-Abhöraffäre. Die Analyse von Peter Filzmaier, in: Rai Südtirol/Tagesschau, 25.03.2022, www.rainews.it/tgr/tagesschau/video/2022/03/tag-SAD-Abhoeraffaere-Peter-Filzmaier-Analyse-3c70de46-7c81-4cc4-9dca-02c05013bdd3.html (05.01.2023)
- Krah (2019), Hassprediger mit Rosenkranz, in: Dolomiten, Tagblatt der Südtiroler/189, 17.08.2019, 15
- Mair, Georg/Hinterwaldner, Karl (2021), Die Abgründe der Politik, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/50, 16.12.2021, 26–36
- Mair, Georg/Hinterwaldner, Karl (2021), Harte Fronten, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/51, 23.12.2021, 16–19
- Mair, Georg/Hinterwaldner, Karl (2022), Gute Parteifreunde, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/1, 05.01.2022, 14–17
- Pallaver, Günther (2022), Krisen und Skandale, in: ff Das Südtiroler Wochenmagazin/14, 07.04.2022, 27–29



Wolfgang Mayr

Bauernland in Bauernhand

Südtirol, der Hinterhof des Bauernbundes

Farmers' land in farmers' hands

South Tyrol, the backyard of the Farmers' Union

Abstract With more than 21,000 member companies and more than 40,000 individual members, the Südtiroler Bauernbund SBB (Farmers' Union), is a considerable political power as this contribution will argue. It is an example of the amalgamation of association and political power. Almost a third of the municipal councilors belong to the SBB, as do eight of the 35 members of the provincial council. And the former SBB director Luis Durnwalder headed the Province government as governor for 25 years. The SBB also recommends four SVP candidates for the provincial council election with its own primaries. In recent months, the SBB attacked the South Tyrolean government with its campaign against the wolf, putting the government under strong pressure. The SBB also drew red lines in politics, against the bed stop-initiative of the province government, against the increase of the municipal real estate tax – GIS – for the “holiday-on-the-farm”-tourism, and against the upgrading of the railway line between Bozen and Meran.

1. Einleitung

Der Südtiroler Bauernbund (SBB) ist ein institutioneller Machtfaktor. Dem Bauernbund gehören mehr als 21.000 Betriebe an, zwei Drittel davon werden von Nebenerwerbsbauern bewirtschaftet. Mehr als 40.000 Mitglieder in 156 Ortsgruppen machen die Größe des Bauernbundes aus. Eine Groß-Macht, vertreten in allen Gemeinden. Deshalb ist es auch kein Zufall, dass Bauernbund-Mitglieder fast ein Drittel der Gemeinde-Referenten und -Referentinnen stellen. Zum Vergleich: Der bäuerliche Anteil an der Bevölkerung – geschätzt auf Grundlage der SBB-Daten (Südtiroler Landesverwaltung 2022; Istituto Nazionale di Statistica Juli 2022) – beträgt mehr als sieben Prozent (Südtiroler Bauernbund 2023).

Eine doch zahlenmäßige Minderheit, die aber straff kapillar organisiert ist und kompakt auftritt. Das ist kein Wunderwerk. Den Bauernbund gibt es seit 1904, ein organisiertes Rückgrat des ländlichen Raumes. Der SBB steht für Tradition und war über lange Zeit auch das Reservoir für Feuerwehren und Musikkapellen. Der Bauernstand weist auch deshalb eine besondere Stärke auf, weil er Bewahrer der Südtiroler Identität ist, wie dessen Obmann Leo Tiefenthaler erklärt (Mayr 2022a).

Der Bauernbund holt sich über drei unterschiedliche Mitgliedschaften seinen Anhang. Erst- und Zweitmitglieder mit gleichen Rechten und Pflichten, die alle Dienstleistungen – und die sind vielfältig auf hohem Niveau wie Unfallversicherung und Rechtsschutzversicherung – des SBB in Anspruch nehmen können. Hinzu kommen noch die Fördermitglieder. Mehr als 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt der SBB in seinen Büros in Bozen, Schlanders, Meran, Neumarkt, Sterzing und Bruneck. Ein Röntgenbild, aufgeschlüsselt auf der Homepage¹ des SBB.

Der SBB ist ein Planet für sich, mit der Bauernjugend, den Bäuerinnen, den Senioren und Seniorinnen, den Gärtnern und Gärtnerinnen plus Notstandsfonds und Verein Freiwillige Arbeitseinsätze.

Mitgliedsbetriebe und Mitglieder sind flächendeckend organisiert, ein unglaublich dichtes Netzwerk auf Orts-, Bezirks- und Landesebene. Getragen von 1.200 Funktionärinnen und Funktionären. Dieses Netzwerk schweißt Tal- und Bergbauern und -bäuerinnen zusammen, ganz kleine, kleine und mittelgroße Betriebe. Der SBB, ein Sammelverbund wie die Sammelpartei Südtiroler Volkspartei (SVP). Laut Tiefenthaler gibt es ganz in diesem Sinne eine verbindende Partnerschaft zwischen den Berg- und Talbauern. So zeigten sich die Obstbauern solidarisch mit den Bergbauern, indem Fördermittel zugunsten der Berglandwirtschaft umverteilt wurden. Auf diese Weise, sagt Obmann Tiefenthaler (Mayr 2022a), wird das Netzwerk gestärkt.

2. Planet Bauernbund

Die Mitgliedsbetriebe und die Mitglieder des Bauernbundes² sind im eigenen „Landtag“ vertreten, in der SBB-Landesversammlung. Das bäuerliche Parlament. Es entscheidet wesentliche Angelegenheiten, wählt den/die Landesobmann/frau, die Stellvertreter/-innen sowie die Vertretung Ladinens und der Bergbauern und Bergbäuerinnen. Ein weiteres Gremium ist der Landesbauernrat, er trifft die agrarpolitischen Grundsatzentscheidungen. Das Präsidium führt die Amtsgeschäfte und vertritt den Bauernbund nach außen. In den Gemeinden koordinieren die Ortsbauernräte die bäuerliche Politik.

Der Bauernbund, ein eigenständiges Gestirn im Polit-System. Der „Heimatroman“ in Folgen der Wochenzeitung FF bringt es in der Folge „Der Wiederholungstäter“ ironisch, aber deshalb nicht weniger realistisch, auf den Punkt. In Bozen, findet der Heimatdichter, zeichnete sich nach den Gemeindewahlen „eine Dreierkoalition ab mit SVP, SBB und irgendeiner italienischen Partei“ (Adorf 2022). Der Bauernbund, nicht nur die wirkmächtigste Interessenorganisation, sondern auch eine Partei, in Koalition mit der SVP. Eine satirische, aber doch treffende Analyse.

Seine bäuerliche Interessenvertretung und seinen Anspruch auf Teilhabe beschreibt der SBB unmissverständlich: „Die Interessenvertretung auf politischer Ebene erfolgt durch die Entsendung von Vertretern des Bauernbundes in die gesetzgebenden Organe auf Gemeinde-, Bezirks-, Landes-, Staats- und EU-Ebene“.³ Sehr selbstbewusst. Klarer und mit einem Höchstmaß an Selbstverständlichkeit kann ein Anspruch auf umfassende Teilhabe wohl nicht formuliert werden.

Der personifizierte Anspruch auf diese Teilhabe ist Siegfried Rinner, seit 2006 Direktor des Bauernbundes. Unter seiner Regie hat der SBB seine machtpolitische Stellung ausgebaut. Eine Kadenschmiede für starke Männer und Frauen in der SVP war der Bauernbund seit jeher. Rinner steht auch dem nicht unbedeutenden 33-köpfigen SVP-Landwirtschaftsausschuss vor. Vertreten sind darin die wichtigsten landwirtschaftliche Verbände, SVP-Obmann Philipp Achammer, Landeshauptmann Arno Kompatscher, Europaparlamentarier Herbert Dorfmann, Senator Meinhard Durnwalder, Kammerabgeordneter Manfred Schullian, Landesrätin Maria Hochgruber-Kuenzer, Landesrat Arnold Schuler sowie die Landtagsabgeordneten Franz Locher, Manfred Vallazza und Josef Noggler.

Politisch ist Rinner im Gemeinderat in Kaltern aktiv. Landeshauptmann Kompatscher versuchte Rinner für eine Landtagskandidatur 2018 zu gewinnen, der wenig interessiert abwinkte (Hinterwaldner 2017). Es war ein Versuch Kompatschers, Rinner an seiner Seite zu haben, als Alliierten, nicht als möglichen Gegenspieler. Rinner zählt zur Front seiner Gegenspieler.

3. Bäuerliche Polit-Phalanx

Eine ganze Reihe von Mandataren und Mandatarinnen setzt die SBB-Wünsche in praktische Politik um. Herbert Dorfmann als SVP-Abgeordneter im Europaparlament, Senator Meinhard Durnwalder, Obmann des starken SVP-Bezirks Pustertal wie auch der SVP-Kammerabgeordnete Manfred Schullian im italienischen Parlament.

Die bäuerliche Stärke ist im Landtag unübersehbar und deshalb auch entsprechend spürbar. Eine regelrechte landwirtschaftliche Phalanx sorgt für eine konsequente bäuerliche Interessenvertretung. Sechs der 15 SVP-Abgeordneten verstehen sich als Vertretung des Bauernstandes: Landesrätin Maria Hochgruber-Kunzer, Franz Locher, Manfred Vallazza und Josef Noggler. In einem Naheverhältnis zu dieser Gruppe gehört der ehemalige Gesundheitslandesrat Thomas Widmann. Landesrat Arnold Schuler – nicht der Wunsch-Kandidat des SBB – gilt beim SBB als wenig verlässlich. Obstbauer Schuler kennt die Branche und die Wünsche, sieht sich aber nicht als Erfüllungsgehilfe.

Zwei weitere Bauern sitzen noch im Landtag. Für die Freiheitlichen Andreas Leiter-Reber und für die „Perspektive für Südtirol“, Peter Faistenauer.

Acht „bäuerliche“ Mandatare auf insgesamt 35. Eine nicht zu unterschätzende, dann und wann gar dominierende Kraft. Zu spüren in der Raumordnung, in der Landwirtschaft, im Tourismus.

Beispiel 1: Für die Raumordnung ist Maria Hochgruber-Kuenzer zuständig, direkt aus den Reihen der Bäuerinnen. Sie setzte den Widerstand des Bauernbundes gegen – wenn auch nur moderate – Einschränkungen der Ausbaumöglichkeiten der Bauernhöfe im landwirtschaftlichen Grün in entsprechende raumordnerische Regeln um.

Genauer: Außerhalb der zu ziehenden Siedlungsgrenzen dürfen laut der neuen Raumordnung – für Konflikte ist vorgesorgt – Bauern ihre Höfe ausbauen. Maximal um 1.500 Kubikmeter und innerhalb dieser Größenordnung laut Landesrat Schuler (Mayr 2022b) ohne Einschränkung der Nutzung.

4. Effizienter Lobbyismus

Beispiel 2: Für die gewünschten und eingeforderten Sonder- und Ausnahmeregelungen – nicht nur in der Raumordnung – sorgen die beiden SBB-Mandatare in der SVP-Fraktion, Franz Locher und Manfred Vallazza. Locher ist Präsident des 2. Gesetzgebungsausschusses, sein Stellvertreter ist Manfred Vallazza. Dieser Ausschuss

behandelt die Bereiche Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Umweltschutz, Raumordnung, öffentliche Gewässer und Energie. Beide, Locher und Vallazza, lenken und steuern gezielt die gesetzgeberische Tätigkeit. Vier der insgesamt acht Ausschuss-Mitglieder sind Bauern, neben Locher und Vallazza Leiter-Reber und Faistenauer.

Das dritte Beispiel bäuerlicher Durchschlagskraft ist der Kampf gegen den Bettenstopp. Den von Landesrat Schuler und Landeshauptmann Kompatscher angestrebten Bettenstopp als angedachtes Instrument der touristischen Steuerung lehnte der Bauernbund strikt ab. Obwohl es schon eine Sonderregelung für die bäuerlichen Pensionen und Ferienwohnungen gebe, wunderte sich der heftig attackierte Landesrat Schuler. Die Südtiroler Wirtschaftszeitung kommentierte den erzielten Kompromiss als einen „Deckel mit Loch“ (Pfeifer 2021).

Locher versuchte im Gesetzgebungsausschuss die „Urlaub auf dem Bauernhof“-Betriebe von jeglicher Beschränkung zu befreien. Für die bäuerlichen Pensionen sollten überhaupt keine Bettenobergrenzen gelten. Es war ein Versuch, trotz bereits geltender Ausnahmeregelung noch weitere Lockerungen zu erreichen. Der Eindruck entstand, die Bauern-Mandatare seien Verteidiger von Privilegien.

Zu diesem Schluss kommt der grüne Landtagsabgeordnete Riccardo Dello Sbarba in seinem Minderheitenbericht (Dello Sbarba 2022) zur Arbeit des 2. Gesetzgebungskommission. Der „Bauernaufstand“ gegen den Bettenstopp ist für Dello Sbarba „nicht nur ein politischer Fall, er schadet auch der Wirtschaft und der Umwelt“. Der von Landesrat Schuler vorgelegte Gesetzentwurf zum Bettenstopp samt Bettenobergrenze wurde im Gesetzgebungsausschuss in sein glattes Gegenteil umgeschrieben. Kein Bettenstopp für die „Urlaub auf dem Bauernhof“-Betriebe. Die entsprechende Abänderung brachte Leiter-Reber von den Freiheitlichen ein, mit Unterstützung der beiden SVP-Bauern Locher und Vallazza sowie Bauer Nr. 4 Faistenauer. Sie setzten sich gegen die restlichen SVP-Vertreter Gerd Lanz und Helmut Tauber, den Grünen Riccardo Dello Sbarba und Sandro Repetto vom Partito Democratico durch. Ausschlaggebend für die Annahme des freiheitlichen Antrags war die Stimme des Ausschuss-Vorsitzenden Locher.

Laut Dello Sbarba handelte es sich um „ein Vorgehen, das eindeutig einer genau abgestimmten Regie folgte“. Mit der Abänderung des Gesetzentwurfs, der abgestimmt war zwischen Maria Hochgruber-Kuenzer, Arnold Schuler und Landeshauptmann Kompatscher, versenkten die Bauern kurzerhand das Ansinnen Bettenstopp (Dello Sbarba 2022; Mayr 2022b).

Für den kritischen Beobachter Dello Sbarba war diese Aktion die direkte Folge der Auseinandersetzungen und der erbitterten internen SVP-Kämpfe. Die Kompatscher-Gegner setzen ihren Streit im 2. Gesetzgebungsausschuss fort, „die

Abstimmung über die Tourismusbranche [...] ist eine Fortsetzung dieses Kampfes mit anderen Mitteln und auf anderen Ebenen“. Dello Sbarba spricht von einem ausgeklügelten und mehrstufigen Vorgehen (Dello Sbarba 2022)

Beim Urlaub auf dem Bauernhof sollen neben den Betrieben mit einer Fläche zwischen 1,5 und sechs Hektar oder fünf Kühen auch die Betriebe der Marke „Roter Hahn“ ausgenommen werden: Diese stellen alleine 1.600 der insgesamt 2.900 Betriebe dar, die Urlaub auf dem Bauernhof anbieten. Letztlich wird die Zahl der Betriebe, für die die Obergrenze gilt, nur einen sehr geringen Prozentsatz darstellen.

Im Plenum des Landtages wurde Ende Juli 2022 der bäuerliche Vorstoß für noch weitergehende Sonderregelungen gestoppt. Die Volksvertreter/-innen widersetzten sich dem im Gesetzgebungsausschuss durchgedruckten Antrag auf völlige Aufhebung eines Bettenstopps für touristische bäuerliche Betriebe (Mayr 2022b; Kofler 2022; Südtiroler Wirtschaftszeitung 2022a).

Den Urlaub auf dem Bauernhof, ein sinnvoller Nebenerwerb für bäuerliche Familien auf 1.600 Bergbauern-, Obst- und Weinbauernhöfen, lobt der Bauernbund als authentisch und hochwertig. Jeder zehnte Südtirol-Tourist verbringt seinen Urlaub auf dem Bauernhof. Das Konzept ist äußerst erfolgreich und wurde deshalb auch von der Süddeutschen Zeitung (2019) analysiert. Die Süddeutsche Zeitung listete eine ganze Reihe von touristischen Bauernhöfen auf, die mit einem Bauernhof aber nichts mehr zu tun haben. 160 solcher Bauernhöfe sind eigentlich Hotels, Designerbauernhöfe schreibt die SZ (Süddeutsche Zeitung 2019), sie nutzen diese touristische Sonderregelung.

Bäuerliches Lobbying lässt sich nicht auf den Gesetzgebungsausschuss eingrenzen. Es reicht weiter darüber hinaus. Jüngstes Beispiel ist die Gemeindeimmobiliensteuer GIS auf die „Urlaub auf dem Bauernhof“-Betriebe. Der Hoteliers- und Gastwirtsverband HGV war über diese bäuerliche Konkurrenz nicht begeistert, noch viel weniger über die Sonderregelungen aller Art. Mit dieser Sonderregelung versuchte der Rat der Gemeinden aufzuräumen. Der Rat drängte darauf, die Gemeindeimmobiliensteuer für Urlaub auf den Bauernhof zu erhöhen. So sollten Gemeinden die GIS von 0,2 auf 0,56 Prozent erhöhen können, wenn Wohnraum touristisch vermietet wird.

SVP-Bauer Locher wies den Rat der Gemeinden zurecht. Die Bauernhöfe sind laut Locher benachteiligt, weil sie sich abgelegen auf dem Land befinden. Außerdem halte sich die Touristenschar in Grenzen. Lochers Aufbegehren zeigte sofort Wirkung. Die SVP-Fraktion sprach sich gegen eine GIS-Erhöhung aus, obwohl das Geld dringend benötigt wird (Südtiroler Wirtschaftszeitung 2022b).

Allergisch reagierte der Bauernbund mit einer Breitseite (Christanell 2022) auf die jüngsten Bahnpläne. Die Bahnlinie Bozen-Meran soll zweigleisig ausgebaut und

begradigt werden. Ein dringliches Projekt, nicht aber für die betroffenen Bauern, die für den Ausbau der Bahnstrecke Grund und Boden abtreten werden müssen. Nach Gesprächen mit dem Bahnbetreiber RFI (*Rete Ferroviaria Italiana*) stellte der Bozner Bezirksmann des Bauernbundes, Oswald Karbon, auf Rai Südtirol (Rai Tageschau 2022a) klar, er werde genau aufpassen, dass es bei den Enteignungen korrekt und zu einem fairen Preis zugeht. So als ob Enteignungen in Südtirol unkorrekt und die Enteignungspreise unfair seien.

5. Den Wolf schießen, den Kompatscher jagen

Seit Monaten betreibt der Bauernbund in Abstimmung mit dem Medienunternehmen Athesia eine landesweite Kampagne, mit der Bär und Wolf als der Tod der Berglandwirtschaft hochgeschrieben werden. Nicht die EU-Agrarpolitik und ihre Förderung der Agrarkonzerne, nicht der Markt und die unverschämt niedrigen Preise würgen die Berglandwirtschaft ab, nein Bär und Wolf. Jungbauern fürchten um ihre Zukunft, schlug die Südtiroler Bauernjugend Mitte Oktober 2022 mit einem „Positionspapier“ Alarm (Südtiroler Bauernjugend 2022).

2018 wurden 18 Wölfe in Südtirol gezählt, 2019 waren es 35, die meisten davon Einzeltiere. 2022 lag die geschätzte Zahl zwischen 17 und 35 Wölfen. Mit der ständig steigenden Anzahl der Wölfe werden auch mehr Nutztiere gerissen, bestätigt und bedauert Landesrat Schuler (Mayr 2022b).

Die gefährdete Zukunft in Zahlen gepresst: Jährlich steigt die Anzahl der Wolfsrisse. 22 Wölfe rissen im Jahr 2020 Nutztiere im Wert von fast 18.000 Euro. 2021 betrug die Vergütung des Landes bereits 54.000, 2022 kletterte die Auszahlungssumme auf mehr als 127.000 Euro (Mayr 2022b).

Südtirols Nutztier-Population, Rinder, Schafe und Ziegen, beträgt mehr als 96.000 Stück. 500 werden von Wölfen gerissen. 2.000 bis 2.500 Tiere fehlen beim Almabtrieb, werden Opfer von Unfällen und anderen Unglücken, listet Landesrat Schuler (Mayr 2022b) auf Nachfrage auf.

Ein unorthodoxer Vergleich: Auf Südtirols waldnahen Wiesen werden im Mai-Juni bei der Mahd zahlreiche Rehkitze getötet, schreibt die Münchner Initiative Kitzrettung (Meier 2019). In Zusammenarbeit mit der Forstverwaltung und den Bauern stößt diese Initiative – wie andere auch – per Drohne versteckte Kitzte in den Wiesen auf. Landesweit konnten damit immerhin mehr als 1.300 Kitzte gerettet werden. Die Zahl der getöteten Rehkitze liegt nicht vor. Der Tiroler Jagdverband (Lettl 2022) weist darauf hin, dass in Österreich bei der Mahd jährlich 25.000 Kitzte getötet werden.

Wegen der wachsenden Wolfspopulation stieg das Land Südtirol aus den europäischen Projekten Ursus und WolfAlps aus. Der Landtag verabschiedete ein Gesetz zur „Entnahme“ von „auffällig“ gewordenen Wölfen. Unter Umständen kann der Landeshauptmann zum Töten eines Tiers ermächtigen. Das Gesetz enthält aber eine staatlich vorgegebene Sicherheitsplanke: Ein Abschuss ist nur nach einem entsprechenden positiven Gutachten des zuständigen „Höheren Instituts für Umweltschutz und Forschung“, Istituto Protezione Ambientale, ISPRA (AW 2022) des Umweltministeriums möglich. Weil staatliche Kompetenz. Der Bauernbund kritisierte es als ein zahnloses Landesgesetz.

Die Klage der italienischen Regierung gegen das Landesgesetz wies das Verfassungsgericht zurück. Das Gericht erkennt an, zitiert die Wochenzeitung FF das Urteil, dass der Schutz der Berglandwirtschaft gleich wichtig sei wie der Umweltschutz, begrüßte Landesrat Arnold Schuler (Hz 2021; Mayr 2022b) die höchstrichterliche Entscheidung. Das Verfassungsgericht wies in seinem Urteil aber nachdrücklich darauf hin, dass sich das Land an die europäische Habitat-Richtlinie zu halten habe, andere Möglichkeiten wie den Herdenschutz ergreifen, das bindende ISPRA-Gutachten einholen müsse. Der Handlungsspielraum des Landes ist somit gering.

Tatsächliche beantragte das Land bei der Ispra schon dreimal, Problem-Raubtiere abschießen zu dürfen. Das ISPRA lehnte unmissverständlich ab: Die EU-Richtlinien zu Flora und Habitat verlangen, dass zunächst Maßnahmen zum Schutz der Herden umgesetzt werden. Landesregierung und Landesverwaltung setzen auch deshalb auf Herdenschutz (Dall’O 2022). Die Wochenzeitung FF zitierte Günther Unterthiner (Dall’O 2022), Direktor der Abteilung Forstwirtschaft, laut dem Südtirol auf diesem Gebiet alles andere als vorbildlich ist.

Die Zustimmung zum Herdenschutz hält sich in überschaubaren Grenzen. Seit 2018 finanziert das Land den Ankauf von Herdenschutzzäunen, acht Euro gibt es für den Laufmeter. Im ersten Jahr wurden 20 Ansuchen um Förderung gestellt, 2019 waren es nur noch vier. Der Kommentar der Wochenzeitung FF: „Herdenschutz ist in Südtirol noch immer verpönt. Der Wolf soll weg. Punkt“ (Werth 2020).

Die Landesverwaltung setzte über ihren Forstdienst zehn Maßnahmen zum Schutz von Herden um, Kosten: 350.000 Euro. In den vergangenen fünf Jahren zahlte das Land für insgesamt 30 Herdenschutz-Projekte zusätzlich 217.000 Euro aus (Mayr 2022b).

Landesrat Schuler (Mayr 2022b) zieht einen Vergleich, das Trentino unterstützt 90 Herdenschutzprojekte, Tirol stellte in den vergangenen zwei Jahren Schutzprojekten eine Million Euro zur Verfügung. Damit wurden mehr als 350 km Schutz-zäune aufgezogen.

Die Behirtung von 500 Schafen im Schleiser Tal, besonders in der Nacht mit Schutz in Nachtpferchen hinter Elektrozäunen, wird wohl eine der wenigen Ausnahmen landesweit sein, würdigt die FF (2019) den Herdenschutz (Larcher 2019). Trotz der erstaunlichen Vorteile durch die ständige Behirtung, wie weniger Verletzungen durch Unglücke und Erkrankungen, die optimale Nutzung der Weidegebiete durch die mobile Zaunabgrenzung, usw. ist der Bauernbund davon wenig überzeugt.

Zurück zum *Istituto Protezione Ambientale*. Seine Genehmigung ist nicht verhandelbar, weil obligatorisch bindend. So bestätigte der Staatsrat ein Urteil des Verwaltungsgerichts Latium, das der autonomen Provinz Trient verbot, Problembären ohne Genehmigung durch die Umweltschutzbehörde abzuschießen (AW 2022). Diese Entscheidung gilt auch für den Wolf. Landesrat Schuler bedauert in der FF dieses Urteil, „es ist ein Rückschritt“ (AW 2022).

Werden alle Auflagen eingehalten, Herdenschutzmaßnahmen und positives IS-RA-Gutachten, darf der Wolf oder der Bär geschossen werden. Aber weder vom Jagdaufseher noch vom Jäger, einzig und allein nur vom beauftragten Förster, betonte Direktor Unterthiner in der FF (Dall’O 2022). Und noch eine Klärung der komplexen Frage. Werden die erwähnten Abschuss-Vorgaben nicht eingehalten und der Abschuss wird freigegeben, ist ein Strafverfahren die Folge. Wer schießt, wird zur Rechenschaft gezogen, warnte PD-Senator Luigi Spagnoli (Dall’O 2022) vor der Schärfe der Gesetzgebung.

Keine Frage, manche Wölfe kommen dem Menschen gefährlich nahe. Keine Frage auch, dass niemand einen Wolf in unmittelbarer Nachbarschaft haben möchte. Sind sie aber tatsächlich die Ursache für den angeblichen Niedergang der Berglandwirtschaft? Im publizistischen Kampf gegen den Wolf kooperierte der Bauernbund mit der Lega. Letztlich wurde gar Landwirtschaftsminister Francesco Lollobrigida von der politisch weit rechts angesiedelten Regierungspartei Fratelli d’Italia zum Bündnispartner, weil er bei einem Treffen mit der Bauernjugend angeblich drastische Maßnahmen versprochen hat (Rai Tagesschau 2022b). Eine mächtige Front aus Athesia, Lega, Fratelli d’Italia und Bauernbund schießt auf den Wolf – und auf Landeshauptmann Kompatscher.

In der Studie „Der Wolf in Südtirol“ aus dem Jahre 2017 stellte die Europäische Akademie (Favilli 2017) fest, dass die Hälfte der Befragten durchaus bereit ist, präventive Maßnahmen einzusetzen. Von dieser Studie zeigte sich der Bauernbund völlig unbeeindruckt. Die Geographie Südtirols eigne sich nur bedingt für Herdenschutzmaßnahmen.

6. Die SVP, am Gängelband des Bauernbundes

Der bedrohende Wolf führt zusammen, was eigentlich nicht zusammenpasst. Ein Vorurteil, das wie viele Vorurteile so nicht stimmt. Nach den Landtagswahlen 2018 zählte der Bauernbund zu einer der treibenden Kräfte, die die SVP zur Koalition mit der Lega drängte. Dieses Zusammenwachsen beschreibt der SBB euphorisch: „Diese neue Landesregierung enthält viel Landwirtschaft, inhaltlich und personell. Die landwirtschaftlichen Themen nehmen viel Raum ein“, so, als ob frühere Landesregierungen die Landwirtschaft vernachlässigt hätten. Verantwortlich dafür ist laut digitalem „Landwirt“ der federführende mitverhandelnde Bauernbund-Direktor Siegfried Rinner, zitierte salto.bz den „Landwirt“ und den SBB (Gasser 2019).

Rinner würdigt sein eigenes Wirken, indem er daran erinnert, dass die Landwirtschaft in den Regierungserklärungen der vergangenen Amtsperioden höchstens am Rande vorkam: „Diesmal erkennt die Politik die besondere Rolle der Südtiroler Landwirtschaft und bäuerlichen Familien für das Land an. Wir werden darauf achten, dass die Maßnahmen auch umgesetzt werden“, zitiert der oben genannte „Landwirt“ den bäuerlichen Verhandler Rinner. Eine Aussage, die nicht nach einer verklausulierten Misstrauenserklärung klingt.

Die Zahlen sprechen allerdings eine völlig andere Sprache. Laut Obmann Tiefenthaler schrumpfte die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe im Zeitraum von 2000 bis 2010 um 13 Prozent. Staatsweit waren es 37 Prozent, belegte die offizielle staatliche Landwirtschaftszählung. Zehn Jahre später, 2020, machten laut Tiefenthaler (Mayr 2022a) nur mehr 1,3 Prozent der bäuerlichen Betriebe dicht.

Rinner hegt und pflegte sein Misstrauen besonders jenen gegenüber, die Kritik am Bauernbund wagen. Ein Beispiel: SSB-Obmann Tiefenthaler warb in einem Interview mit Rai-Südtirol im Juli 2020 (Rai Tagesschau 2020a) dafür, dass die Covid-Tests der 16.000 Erntehelfer/-innen der Sanitätsbetrieb bezahlen soll und nicht die bäuerlichen Betriebe. Unterstützt wurde Tiefenthaler vom damaligen Gesundheitslandesrat Thomas Widmann, von Beruf Nebenerwerbsbauer, also auch selbst betroffen und ein SBB-Mandatar im Landtag.

Dagegen sprach sich in seiner Reaktion einen Tag später Landesrat Schuler im Rai-Morgengespräch (Rai Tagesschau 2020b) aus. Das Land werde nicht die Kosten in der Höhe von 1,5 Millionen Euro übernehmen, widersprach Schuler Tiefenthaler und Widmann und empfahl das Testen der Erntehelfer/-innen in ihren Heimatländern.

Als Landeshauptmann Kompatscher klarstellte, dass die öffentliche Hand keineswegs das Testen bezahlt, schlug der Bauernbund zurück. Obmann Tiefenthaler eher diplomatisch, orakelte von einer Falschmeldung von Rai-Südtirol, der Bauern-

bund habe nie die Bezahlung gefordert, sondern das sei ein Angebot des Sanitätsbetriebes gewesen (Franceschini 2020).

Direktor Rinner konnte in der Rubrik „Meine Meinung“ in der Tageszeitung Dolomiten ordentlich zulangen. Unter dem Titel „Die Verantwortung der Medien“ warf Rinner der Rai eine Falschmeldung vor, „die wieder einmal Neid und Streit schürt, anstatt objektiv zu berichten [...] Entscheiden in Zukunft die Internetschreiber und die RAI auch, wer das Krankenhaus oder die Krebs-OP selbst bezahlen muss?“, giftete der SBB-Direktor. Rinner empfahl all jenen, die sich über diese Helfer und die Kosten der Tests aufregen, dass sie „ruhig unter Agrijobs.it anmelden und arbeiten können, anstatt sich die Finger wund zu schreiben und das Maul zu zerreißen“ (Rinner 2020).

Christoph Franceschini benennt in seiner Kolumne „Mieses Bauern(bund)theater“ auf salto diese Auseinandersetzung als „Schmierentheater“, das deutlich mache, „dass Arroganz und Hochmut an der Spitze des Bauernbundes keine Grenzen kennen“ (Franceschini 2020).

Der Bauernbund ist stolz auf seine Tradition. Zu dieser zählt auch die politische Einflussnahme. Wohl kaum ein Wirtschaftsverband nutzt seine Kraft wie der Bauernbund so ungeniert und auch so aggressiv. Der Bauernbund scheint tatsächlich der Maschinenraum der SVP zu sein, um die Wochenzeitung FF (Werth 2022) zu zitieren.

Der Bauernbund ist engagiert für seine Leute unterwegs, wie etwa für den Bozner Vizebürgermeister Luis Walcher. In Bozen stellen die Bauern ein Prozent der Bevölkerung, rechnet Tiefenthaler vor (Mayr 2022b) und trotzdem stellen sie den Vize-Bürgermeister. Der Vize-Bürgermeister will es jetzt wissen, er kandidiert für den Landtag im November 2023. Er wurde bei den Basiswahlen des SBB als Viertplatzierte gewählt. Walcher und seine mitgewählten Franz Locher, Maria Hochgruber-Kuenzer und Josef Noggler sind die bindenden SBB-Kandidaten auf der SVP-Landtagsliste (SBB 2023), werden vom Bauernbund getragen.

Wie auch Manfred Vallazza, der vom SBB verteidigt wird und sich nichts vorwerfen lassen will. Die Neue Südtiroler Tageszeitung zitierte Mitte August 2022 das entsprechende Urteil des Bozner Verwaltungsgerichts, laut dem Vallazza im Fall seiner Baulandfinanzierung der öffentlichen Hand einen finanziellen Schaden zugefügt haben soll (Oberhofer 2022). Verteidigt wird Vallazza auch von seinem Bauernbund-Kollegen Franz Locher, der beim „Treffpunkt Wirtschaft“ in Bad Schörggau Ende Juni 2022 meinte, er vertrete nicht das Gesetz, sondern die Bauern (Autonome Provinz Bozen – Südtirol 2022).

7. Die starken SBB-Männer

Die Verflechtung zwischen Bauernbund und SVP zählt zur politischen Tradition, liegt in deren Genen. Die folgende Auflistung wird deshalb wohl wenig überraschen.

1956 wird Hans Dietl, der Architekt des „Los von Trient“ und Verfechter einer weitreichenden Landesautonomie, Obmann des Bauernbundes. Er lässt die regionale Koalition mit der DC platzen, weil sich diese nicht um die Berglandwirtschaft scherte. Dietl ist allerdings eine Ausnahme in der Reihe der Bauernbund-Exponenten, seine politische Karriere endet mit dem Rauswurf aus der SVP, als er sich im italienischen Parlament gegen das „Südtirol-Paket“ aussprach.

1961 wird Heinold Steger SBB-Direktor, 1967 Landesrat für Landwirtschaft. Sein Nachfolger in der SBB-Direktion wird 1967 Luis Durnwalder, seit 1973 Landtagsabgeordneter und von 1989 bis 2014 Landeshauptmann. Vom Bauernbund-Direktor zum allmächtigen und erfolgreichen Landeshauptmann, eine Art Personalunion, die aus dem Bauernbund mehr macht als nur ein Vorzimmer zur Macht im Land.

Auf Durnwalder folgt Berthold Pohl als Direktor. Er galt als ein harter Arbeiter, der Nägel mit Köpfen machte. Pohl baute den Bauernbund um, machte aus einem Traditionsverband eine schlagkräftige Interessenorganisation.

1991 löst Thomas Widmann Pohl als Direktor ab. Die SBB-Direktion wird zum Sprungbrett in die SVP. Widmann wird SVP-Landessekretär, dann Landesrat, dazwischen Landtags- und Regionalratspräsident, um dann 2022 über sein Netzwerk „Freunde im Edelweiß“ aus der Landesregierung zu stolpern. Seitdem profiliert er sich im Landtag als SVP fraktionsinterner Gegner des Landeshauptmannes.

1997 folgt auf Widmann Herbert Dorfmann, der sich dank der vielköpfigen Kraft des Bauernbundes und seines Umfeldes 2009 bei der SVP-Basiswahl um die Europaparlaments-Kandidatur gegen seinen Konkurrenten Christoph Perathoner durchsetzen konnte und seitdem Europaparlamentarier ist. Er sitzt über eine Listenverbindung mit Forza Italia im Europaparlament.

Dorfmann gilt als der Mann der kleinteiligen Südtiroler Landwirtschaft in Brüssel. Die niederländische NGO Corporate Europe Observatory warf 2021 in der FF (Hinterwaldner 2021) und auf Rai-Südtirol (Mayr 2021) hingegen Dorfmann vor, Fürsprecher der Agrar-Lobby zu sein, der industrialisierten Landwirtschaft. NGO-Sprecherin Nina Holland führt Buch, Dorfmann trifft sich öfters mit den Lobbyisten der Agrar-Lobby, so ihre Kritik, aber höchst selten mit den NGOs. Deshalb, schlussfolgerte der deutsche BUND Naturschutz (BUND 2022) in seiner Analyse schon 2012, „wer viel Fläche hat, bekommt viel Geld“, ist die Agrar-Industrie die Nutz-

nießerin des millionenschweren EU-Landwirtschaftsbudgets und es sind nicht die bäuerlichen Familienbetriebe.

Der Wechsel vom Bauernbund zur SVP – manchmal auf Umwegen – findet weiterhin statt. Der bis Jänner 2023 amtierende Landessekretär der SVP, Stefan Premstaller, arbeitete als studierter Jurist in der Rechtsabteilung des Bauernbundes.

8. Südtirols Landwirtschaft – Subventionsnutznießerin

Diese personelle Verflechtung bleibt nicht folgenlos. Die Landwirtschaft ist seit 30 Jahren Nutznießerin von hohen Beiträgen, schlüsselte Sozialwissenschaftler Thomas Benedikter auf der Tagung „40 Jahre Paket-Autonomie“ der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft und Eurac (2012) detailliert auf. So waren es im Landeshaushalt von 2012 89 Millionen Euro, 2020 insgesamt – also Land, Staat und EU – 260 Millionen Euro. 2022 Tendenz steigend, stellt Landesrat Schuler (Mayr 2022b) zufrieden fest.

Jährlich frisches Geld zugunsten der Landwirtschaft. Die Liste der öffentlichen Fördermaßnahmen reicht aber noch weiter und eine stark ermäßigte Steuer und ein verringerte Mehrwertsteuersatz begünstigen den Ankauf von Treibstoffen für landwirtschaftliche Maschinen.

Benedikter kommt zum Ergebnis, dass die Landwirtschaft von der öffentlichen Hand rundum betreut wird. Ähnlich formulierte es die „Südtiroler Wirtschaftszeitung“, [...] unterm Strich noch stärker ins Gewicht fallen zuweilen die günstigen Steuerregeln, die für Bauern gelten“ (Weißensteiner 2021).

„Andererseits ist es augenscheinlich, dass es auch gar nicht wenige wohlhabende Bauern gibt, die sich ins Fäustchen lachen, weil sie mit Steuergeldern bedacht, aber vom Fiskus verschont werden,“ analysierte trocken die SWZ „Südtirols Bauern zwischen privilegiert und hilfsbedürftig“ (Weißensteiner 2021). So zahlen die Südtiroler Steuerzahler/-innen an die zwei Milliarden Euro an Einkommenssteuern, aber nur ein sehr geringer Teil davon entfällt auf die Bauern, erinnerte die SWZ (Weißensteiner 2021) an die fehlende Steuergerechtigkeit.

Die einstige Sammelpartei SVP von Silvius Magnago entwickelte sich in eine Partei der Wirtschafts-Akteure, der Bauern, Handwerker, Kaufleute und Hoteliers. Die Verbände nutzen die Partei für ihre Sonderinteressen, früher war es umgekehrt, lautete damals der Vorwurf. Die Partei hielt sich die Verbände. Im Fall des Bauernbundes wird das politische Agieren gekonnt ideologisch verbrämt. Die Landwirtschaft, Quelle für das Einkommen der bäuerlichen Familienbetriebe, die auch noch

ökologisch unterwegs ist, gilt als Säule für den Erhalt der typischen Kulturlandschaft, das Markenzeichen der Südtiroler Identität.

Treffender formulierte es Thomas Benedikter in seinem Rückblick auf „40 Jahren Paket-Autonomie“: „Man hat [...] den Eindruck, dass nicht so sehr Lobbyismus betrieben wird, sondern die Vertreter der Verbandsmacht an den Schalthebeln sitzen. Sie wechseln dann ab und zu wie mit einer Drehtür aus der aktiven Politik in die Verbandspolitik und wieder zurück“ (Benedikter 2012).

Dieses Agieren erklärt der Bauernbund wie folgt: „Wir müssen näher an die nichtbäuerliche Bevölkerung rücken und zeigen, was die Landwirtschaft für das ganze Land leistet, welche Rahmenbedingungen sie dafür aber braucht und die Landwirtschaft besser erklären“ (Neue Südtiroler Tageszeitung 2018).

9. Fazit

Man muss anerkennen, dass der Bauernbund das Leitmotiv „gemeinsam sind wir stark“ in alltagstaugliche Realität umsetzt. Er schaffte es, den übergroßen Teil der bäuerlichen Betriebe als Mitglieder zu organisieren. Noch erfolgreicher ist der Bauernbund beim Sammeln von Einzel-Mitgliedern, die weit über den engeren bäuerlichen Kreis hinausreichen. Die Interessenvertretung SBB überzeugt auch als höchst professioneller Dienstleistungsbetrieb nicht-bäuerliche Bürger/-innen.⁴

Nicht von ungefähr sind die „bäuerlichen“ Wähler/-innen in den Gemeinden und im Landtag stimmen- und entscheidungsstark vertreten.

Der SBB ist der stärkste Wirtschaftsverband, der der SVP seine Kandidaten und Kandidatinnen für die Landtagswahlen aufdrückt. Bei seinen „Basiswahlen“ im Dezember 2022 bestimmten die SBB-Mitglieder/-innen vier Kandidaten und Kandidatinnen für die Landtagswahlen im Herbst 2023 (SBB 2023). Dieses SBB-Quartett wird von der Regierungspartei SVP auf die Landtagsliste bindend aufgenommen. Ein Höchstmaß an Verquickung von Interessenverband und Regierungspartei (Luther 2023). Gleichzeitig garantiert der Bauernbund der SVP ein sattes Stimmenpolster.

Diese Verquickung ermöglicht einen effizienten SBB-Lobbyismus, der der Politik oft den Takt vorgibt. In den Gemeindestuben, im Landtag, in der Landesregierung. Als besonders eklatant beklagt der Grüne Riccardo Dello Sbarba die systemische Einflussnahme der wirtschaftspolitischen Mächte auf die Arbeit des 2. Gesetzgebungsausschusses des Landtages. Der Einfluss gehe so weit, „dass die Rechtsexpert/-innen der Verbände Gesetze mitschreiben“ (Luther 2023).

Ist die Politik also in der Geiselhaft des SBB? Paul Köllensperger vom Team K beschreibt auf Rai Südtirol wegen der Rund-Um-Präsenz der Wirtschaftsverbände die SVP als Partei der Bauern, Handwerker, Hoteliers und Industriellen (Rai Tageschau 2022c).

Die Aktivitäten der bäuerlichen Abgeordneten im 2. Gesetzgebungsausschusses des Landtages, im Landtag und in der SVP-Fraktion erhärten die Ergebnisse der Analyse – die Politik, genauer die SVP, ein Vorhof des SBB.

Anmerkungen

- 1 „Südtiroler Bauernbund: Der Verband für über 18.700 Mitglieder“, siehe sbb.it.
- 2 „Südtiroler Bauernbund: Der Verband für über 18.700 Mitglieder“, siehe sbb.it.
- 3 Siehe sbb.it.
- 4 Siehe sbb.it.

Literaturverzeichnis

- Adorf, Max (2022), Der Wiederholungstäter, in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/49, 07.12.2022, 104
- Autonome Provinz Bozen – Südtirol (2022), Treffpunkt Wirtschaft 2022, Bad Schörgau, 30.6.2022 mit den Landesräten Philipp Achammer und Arnold Schuler, <https://news.provincia.bz.it/de/news/treffpunkt-wirtschaft-2022-landesrate-laden-zu-veranstaltungsreihe> (12.01.2023)
- AW (2022), Dauerstreit Abschlüsse, in: ff – Südtiroler Wochenmagazin/12, 24.03.2022, 11
- Benedikter, Thomas (2012), 40 Jahre autonome Wirtschaftspolitik, Tagung „40 Jahre Paket-Autonomie“ der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft und der Eurac, 16.3.2012, erschienen auf politis, politische Bildung und Studien Südtirol, www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwik6OniyZL9AhUItqQKHcbfAZcQFnoECAkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.politis.it%2Fdownload.php%3Ffile%3D135dextZNHwyR.pdf%26name%3D40%2BJahre%2BWirtschaftspolitik&usq=AOvVaw35g3fwZ-m6mVvInzoqMDfp (12.01.2023)
- BUND (2022), Die Gemeinsame Agrarpolitik – Wer viel Fläche hat, bekommt viel Geld, www.bund.net/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik/ (13.01.2023)
- Christanell, Bernhard (2022), Sorgen wegen neuer Bahntrasse, www.sbb.it/de/sbb-news/detail/sorgen-wegen-neuer-bahntrasse (27.01.2023)
- Dall’O, Norbert (2022), „Wölfe lernen rasch“, in: ff – Das Südtiroler Wochenmagazin/44, 03.11.2022, 13
- Dello Sbarba, Riccardo (2022), Minderheitenbericht „Tourismus? Das Maß ist voll!“ zum Landesgesetzentwurf 111/22, Artikel 7, 8, 9, 10, 11, 12, II. Gesetzgebungsausschuss – http://www2.landtag-bz.org/documenti_pdf/idap_657533.pdf (27.01.2023)
- Favilli, Filippo (2017), Dossier „Der Wolf in Südtirol“, Eurac-Research, Institut für Regionalentwicklung, September 2017, <https://docplayer.org/61250754-Der-wolf-in-suedtirol-dossier-eurac-research-institut-fuer-regionalentwicklung-filippo-favilli-geograf-und-wildtierexperte-september-2017.html> (27.01.2023)
- Franceschini, Christoph (2020), Mieses Bauern(bund)theater, in: salto.bz, 04.08.2020, www.salto.bz/de/article/04082020/mieses-bauernbundtheater (27.01.2023)
- Gasser, Lisa Maria (2019), Die besondere Rolle der Bauern, in: salto.bz, 18.01.2019, www.salto.bz/de/article/18012019/die-besondere-rolle-der-bauern (12.01.2023)

- Hinterwaldner, Karl (2021), Freund der Bauern, in: ff – Das Südtiroler Wochenmagazin/10, 11.03.2021, 12–14
- Hinterwaldner, Karl (2017), Bauernschlau zur Wahl, in: ff – Das Südtiroler Wochenmagazin/37, 14.09.2017
- Hz (2021), Neue Management-Richtlinie für Wolf und Bär, in: Unser Tirol, 23.02.2021, www.unser-tirol24.com/2021/02/23/neue-management-richtlinien-fuer-wolf-und-baer/ (12.01.2023)
- Istituto Nazionale di Statistica (2022), Le infografiche del 7° Censimento Generale dell'agricoltura, www.istat.it/it/archivio/272689 (10.01.2023)
- Kofler, Matthias (2022), Der Bettenstopp-Kompromiss, in: Neue Südtiroler Tageszeitung 24.07.2022, 17, www.tageszeitung.it/2022/07/24/der-bettenstopp-kompromiss/ (10.01.2023)
- Larcher, Markus (2019), Das Wolfsgespenst, in: ff – Das Südtiroler Wochenmagazin/34, 22.08.2019, 36–39
- Lettl, Christine (Referat Öffentlichkeit, Medien & Veranstaltungen), (2022), Gemeinsam für Kitzrettung, in: Tiroler Jägerverband, 10.05.2022, www.tjv.at/gemeinsam-fuer-kitzrettung/ (12.01.2023)
- Luther, Anna (2023), Es kontrolliert niemand mehr, in: salto.bz, www.salto.bz/it/article/07022023/es-kontrolliert-niemand-mehr (07.02.2023)
- Mayr, Wolfgang (2022a), Gespräch Leo Tiefenthaler, 04.11.2022
- Mayr, Wolfgang (2022b), Gespräch Landesrat Arnold Schuler, 09.12.2022; 16.12.2022; 20.12.2022
- Mayr, Wolfgang (2021) Lobbyist Dorfmann, in: Treffpunkt, Rai Südtirol, 27.04.2021, www.raibz.rai.it/de/index.php?media=Pra1619525700 (13.1.2023)
- Meier, Heinz-Dieter (2019), Kitzrettung mit Drohnen, in: Initiative Kitzrettung, www.kitzrettung.com/ (12.1.2023)
- Neue Südtiroler Tageszeitung (2018), Die Probleme der Bauern, in: Neue Südtiroler Tageszeitung, 11.02.2019, www.tageszeitung.it/2018/02/11/die-probleme-der-bauern/ (12.01.2023)
- Oberhofer, Artur (2022), Der Fall Vallazza, in: Neue Südtiroler Tageszeitung, 14.8.2022, www.tageszeitung.it/2022/08/14/der-fall-vallazza/ (12.01.2023)
- Pfeifer, Christian (2021), Tourismusdeckel mit Loch, in: Südtiroler Wirtschaftszeitung, 14.05.2021, <https://swz.it/tourismusdeckel-mit-loch/> (12.01.2023)
- Rai Tagesschau (2022a), Zweite Bahntrasse ja, aber ..., Rai Südtirol Tagesschau, 18.09.2022, <https://www.rainews.it/tgr/tagesschau/articoli/2022/09/tag-Zugverbindung-Bozen-Meran-Zug-Ausbau-Protest-Terlan-Etschtal-93710f16-f1d4-4f6c-aea0-3cb47c700e2a.html> (27.01.2023)
- Rai Tagesschau (2022b), Bauernjugend überreicht Lollobrigida Positionspapier zum Großwild, Rai Südtirol Tagesschau, 06.11.2022, www.rainews.it/tgr/tagesschau/articoli/2022/11/tag-Bauernjugend-ueberreicht-Lollobrigida-Positionspapier-zum-Grossraubwild-bc8d1a4e-ef86-498f-9356-9defd551adba.html (27.01.2023)
- Rai Tagesschau (2022c), SVP hat ein Führungsproblem – Kompatscher hinterlässt verbrannte Erde, Rai Südtirol Morgengespräch, 29.11.2022, www.rainews.it/tgr/tagesschau/audio/2022/11/tag-SVP-hat-Fuehrungsproblem-Kompatscher-hinterlaesst-verbrannte-Erde-petr-mk-291122-23cab67-7a03-49dabbd8-4fb6136e1a95.html (12.01.2023)
- Rai Tagesschau (2020a), Gratis-Tests für Klausen, in: Rai-Südtirol, 27.07.2020, www.rainews.it/tgr/tagesschau/articoli/2020/07/tag-suedtirol-ernehelfer-coronatests-tests-bauernbund-leo-tiefenthaler-82b78818-f356-4e8b-9e93-b4146462f53c.html (13.01.2023)

- Rai Tagesschau (2020b), Gratis-PCR-Tests für Erntehelfer? Arnold Schuler sagt: Nein!, Rai Südtirol Morgengespräch, 28.07.2020, www.rainews.it/tgr/tagesschau/articoli/2020/07/tag-schuler-morgengespraech-moge-coronatests-erntehelfer-touristmus-mk-petr-280720-9c6fa3ed-7543-49ec-a4a5-a2155bd80919.html (12.01.2023)
- Rinner, Siegfried (2020), Die Verantwortung der Medien, in: Dolomiten, 04.08.2020, 31
- SBB (2023), SBB-Basiswahl: Vier für den Landtag, Südtiroler Bauernbund, 03.02.2023, www.sbb.it/de/sbb-news/detail/sbb-basiswahl-vier-fuer-den-landtag (07.02.2023)
- Süddeutsche Zeitung (2019), Tradition und Moderne stärken sich hier gegenseitig, in: Süddeutsche Zeitung, 08.10.2019, www.sueddeutsche.de/reise/alpen-suedtirol-urlaub-auf-dem-bauernhof-1.4622716-2 (27.01.2023)
- Südtiroler Bauernjugend (2022), Jungbauern fürchten um ihre Zukunft, www.sbj.it/news/spezial/positions-papier-zum-grossraubwild/ (17.01.2023)
- Südtiroler Landesverwaltung (2022), Familienbetriebe & ländlicher Raum | Landwirtschaft | Autonome Provinz Bozen – Südtirol, www.provinz.bz.it/land-forstwirtschaft/landwirtschaft/familienbetriebe-und-laendlicher-raum.asp (17.01.2023)
- Südtiroler Wirtschaftszeitung SWZ (2022a), Die Bettenstop-Regeln sind fixiert, in: Südtiroler Wirtschaftszeitung, 13.09.2022, <https://swz.it/die-bettenstopp-regeln-sind-fixiert/> (17.01.2023)
- Südtiroler Wirtschaftszeitung SWZ (2022b), SVP macht Rückzieher: Keine höhere GIS für touristische Vermietung, 22.11.2022, <https://swz.it/svp-macht-rueckzieher-keine-hoehere-gis-fuer-touristische-vermietung/> (17.01.2023)
- Weißensteiner, Robert (2021), Südtirols Bauern – zwischen privilegiert und hilfsbedürftig, in: Südtiroler Wirtschaftszeitung, 8.1.2021, <https://swz.it/zwischen-privilegiert-und-hilfsbeduerftig/> (14.01.2023)
- Werth, Andrej (2022), Der Sarner Durni, in: ff – Das Südtiroler Wochenmagazin/30
- Werth, Andrej (2020), Der letzte Versuch, in: ff – Das Südtiroler Wochenmagazin/47, 19.11.2020, 38–40

Hans Heiss

Mehr als ein Lobby-Verband: Der Hoteliers- und Gastwirteverband Südtirols (HGV)

More than a lobby association: The Hoteliers- and Gastwirteverband (HGV)

Abstract The Association of Hotel-owners and Innkeepers of South Tyrol (Hoteliers- und Gastwirteverband, HGV) was founded in 1968, when tourism in the small province at the northern border of Italy reached a new level of growth. The HGV was the result of the fusion of two associations, which decided to unite their forces in order to obtain better representation for the interests of the touristic sector in public opinion, politics and among their own members. In 55 years, the HGV has had only 4 presidents, each of them strong characters, with their own style, shifting between persuasion and pressure. The activities of the HGV were quite successful, professionalizing the touristic sector and exercising a strong influence on provincial politics. HGV also brought some of its high representatives into leading positions in the provincial government, so that lobbying activities could have a direct effect. Against a growing number of criticisms, expressed by public opinion and environmental organisations against touristic excesses and overtourism in the alpine region, the HGV has always been able to proceed with further expansion, creating consensus among its members and working constantly at many levels to realize important goals and objectives.

1. Impressionen und Kurzprofil

Zum Auftakt sei eine persönliche Reminiszenz erlaubt: Das familiäre Mittagessen am „Elephanten“, meinem Elternhaus, verlief in der Regel ungestört. In ferner Jugendzeit, vor gut 50 Jahren, war es sakrosankter Usus, dass in der Zeit zwischen 11.30 und 12.00 Uhr, bevor die ersten Gäste das Restaurant betraten, nicht gestört werden durfte, wenn die Familie in der Wohnung um den Mittagstisch saß. Der am Kopfende sitzende Vater erörterte mit unserer Mutter wie üblich die Tagesagenden, während wir die zwei Gänge des Mittagessens zügig, oft hektisch einnahmen. Schlag zwölf Uhr sprangen nach dem Kaffee alle auf und bezogen Position: Vater Wolfgang in der Rezeption, Mutter Marianne am Pas der Küche, wir Kinder – falls wir nicht in der Schule waren – gönnten uns eine kurze Pause. Die stille Halbstunde kurz vor Mittag gehörte der Familie und durfte nur in dringlichen Fällen unterbrochen werden. Umso mehr staunten wir, als es eines Mittags gebieterisch an die Wohnzimmertür pochte. Noch perplexer waren wir, dass kaum eine Sekunde verging, als sich schon ein Gesicht durch den Türspalt schob, mit fleischiger Nase unter schlauen Äuglein und ohne Umschweife: „Ist der Wolfi da?“ Ein dritter Schock: Niemand in Brixen wagte es, unseren Vater „Wolfi“ zu nennen, in der Stadt war er – Wolfgang Heiss – vor allem als „der Gangl“ bekannt, Diminutive waren nicht zulässig. Noch erstaunter waren wir, dass sich Vater sofort willig erhob, den ungebetenen Besucher unterhakte und mit ihm durch die Tür an die Bar ging. Damit gewannen wir bereits als Jugendliche einen Eindruck vom forschen Naturell des Gastes, handelte es sich doch um Artur Eisenkeil, den Präsidenten des Hoteliers- und Gastwirteverbandes. Wir entdeckten, dass neben der im Hotel üblichen Höflichkeit und Zurückhaltung auch eine Dosis Ruppigkeit zum Erfolg führte, über die Eisenkeil in reichem Maße verfügte.

Artur Eisenkeil war der zweite Präsident des Hoteliers- und Gastwirteverbandes Südtirol (HGV). In seiner Amtszeit zwischen 1970 und 1984 entstanden wesentliche Grundlagen für den Aufbau des Verbands (Stoll 2008, 67–122). Stil und Wirkung seiner Lobby-Arbeit blieben langfristig wirksam und machten den HGV zu einem führenden wirtschaftspolitischen Akteur des Landes, gestärkt durch eine Branche von geschlossenem Auftritt und hoher Kapillarität. In seiner eigenen Vision

„Als tatkräftiges Sprachrohr, führender Impuls- und Taktgeber, sowie effizienter Dienstleister für die Hotellerie und Gastronomie gestalten wir gemeinsam und im Interesse unserer Mitglieder sowie Kundinnen und Kunden vorausschauend und nachhaltig die qualitätsbewusste Zukunft des Gastgeberlandes Südtirol.“¹

Der HGV, dem rund 4.600 Mitglieder angehören, vertritt heute rund 10.000 gastgewerbliche Betriebe, von der Residence bis zum Fünfsternehotel, die 2022 über 40.000 Mitarbeiter/-innen beschäftigten. Die Position des Tourismus ist mit rund 34,4 Millionen (2022) Gäste-Nächtigungen in gewerblichen und nichtgewerblichen Betrieben auf vielen Ebenen herausragend (astat info 2022/23). Sie hat sich während der Pandemie nur kurz abgeschwächt und im Sommer 2022 wieder an frühere Erfolge angeschlossen. Südtirols Tourismus hielt bei den gastgewerblichen Übernachtungen 2021 an der Spitze alpiner Tourismusregionen, knapp vor dem Bundesland Tirol, vor Bayern, Salzburg oder Graubünden und deutlich vor dem benachbarten Trentino (astat-info 2021, 4).

Tourismus erzielt direkt rund 13 Prozent des Südtiroler Bruttoinlandsprodukts, mit starken Verflechtungs- und Anregungseffekten auf Handel, Bau, Handwerk und bäuerliche Landwirtschaft. Bei Straßenbefragungen nach dem wichtigsten Sektor im Lande antworten Befragte meist wie aus der Pistole geschossen: „Der Tourismus, natürlich!“ Dennoch ist er nicht die stärkste Wirtschaftsbranche des Landes, sondern liegt deutlich hinter der Industrie auf Rang zwei. Die flächendeckende Präsenz von Tourismusbetrieben auf dem Gebiet Südtirols wie die von ihm bewirkten Mobilitäts- und Gästeströme erwecken aber den Eindruck, als ob das ganze Land im Banne der Branche stünde. Diesen erwünschten Effekt nimmt der HGV gerne und ohne Dementi in Kauf. Denn die Verbreitung der Aussage ist der beste Beleg für die erfolgreiche Lobby-Arbeit des Verbandes.

2. Ab 1965: Nachholender Aufstieg des Südtiroler Tourismus

Die Erfolgskurve des Südtiroler Tourismus und des HGV verliefen nahezu synchron. Nach 1945 stiegen die Gästezahlen im Lande zunächst noch schleppend, bis dann ab 1955 das zeitgleich einsetzende „Wirtschaftswunder“ in Deutschland und in Italien die Konjunktur anschoß (Biersack 1962, A 1). Bis um 1960 dominierten italienische Gäste den Bergsommer im *Alto Adige*, während der zweite große Markt, die Bundesrepublik Deutschland, zu dieser Zeit noch schwächer war. Aber Südtirol hatte als Urlaubsziel vor allem in Süddeutschland guten Klang: Neben günstigen Preisen und der Landschaft zogen ethnopolitische Gründe, da deutsche Gäste die deutschsprachige Minderheit gerne unterstützten. Sie überwogen ab 1959, da sich im Zuge der ungelösten Südtirolfrage Attentate und Terror häuften, sodass italienische Gäste den gefährlichen *Alto Adige* mieden (Heiss 2007, 337). Die Bundesdeutschen führten bis zum Ende der 1980-er Jahre, als Italiener wieder stark aufholten. Ab 1965 zogen die

Gästezahlen insgesamt rasant an, da die meist anhaltende Hochkonjunktur, damit verbundene Einkommenszuwächse und die Ausweitung des Jahresurlaubs die Urlaubsfreude weckten. Südtirol/Alto Adige stand als Gästede­stination hoch im Kurs. Der Wertverlust der Lira, die gegen die bundesdeutsche D-Mark ständig schwächelte, sorgte für attraktive Preise und kam deutscher Sparsamkeit entgegen. Mit den ab 1965 jährlich oft bis um rund zehn Prozent steigenden Nächtigun­gszahlen mehrten sich die Betriebsgründungen im Lande, neben neuen Hotels vor allem von kleinen Garnis und Pensionen. Viele bäuerliche Familien wechselten in die aussichtsreiche Branche, ermutigt durch den Umstand, dass eine Eröffnung zunächst noch risikoarm verlief, etwa als Zimmervermieter/-in oder Besitzer/-in einer in Bau- und Fixkosten erschwinglichen Pension. Mit dem Erfolg wuchs die Zahl der im Tourismus tätigen Unter­nehmer/-innen, sodass die Frage nach der Branchenvertretung an Bedeutung gewann.

3. Der Weg zur Fusion

Bis 1968 verfügten Tourismustreibende über zwei Vertretungen, die „Vereinigung der Hoteliers und Gastwirte in Südtirol“ und den „Gastwirteverband“, die nach Kategorien getrennt waren (Stoll 2008, 37–56). Die „Nobelbranche“ der Hotels und der wachsende Sektor der kleineren Häuser hatten jeweils einen eigenen Verband. Die Doppelung war problematisch, da beide miteinander rivalisierten, zudem fehlte in Verhandlungen mit der Politik die gemeinsame Linie, sodass die Verbände auch gegeneinander ausgespielt wurden. Immerhin gelangte man um 1966 beiderseits zur Einsicht, dass ein einvernehmliches Vorgehen und womöglich eine Fusion die gesamte Branche nur stärken konnte. Eine Vorentscheidung fiel am 8. Juli 1966 bei einem bilateralen Treffen (Stoll 2008, 60–61): Der Gastwirteverband kam mit Präsident Josef Theiner, flankiert von den Vizepräsidenten Otto Reiter (Sand in Taufers), Artur Eisenkeil (Meran) und Mathias Thurner (Bozen), begleitet vom dynamischen Geschäftsführer Benjamin Stauder. Die Hoteliers vertraten Präsident Max Staffler, Besitzer der Bozner Hotel-Flaggschiffe „Greif“ und „Laurin“, Vizepräsident Heinz Mayr („Mondschein“, Bozen), Dominikus Demetz, Direktor des Bozner „Alpi“ und Sekretär Josef Valentin. Die Delegationen zeigten die Bozen-Lastigkeit der Hoteliers, denen das wachsende Gewicht der Talschaften im GWV entgegenstand. Denn die Gastwirte legten Jahr um Jahr an Bedeutung zu, während der Einfluss der Stadt-Hotellerie sank. Bei der Juli-Sitzung kam man überein, künftig alle gemeinsamen Fragen in einer Paritätischen Kommission zu je acht Mitgliedern zu behandeln, die einmal monatlich zusammentreffen sollte.

So kam eine Fusion in Gang, zumal eine Fülle von Fragen und Problemen der Lösung harnte: Lizenzvergabe, Kredit- und Beitragspolitik, Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und ihre Rekrutierung, Berufsbildung und Schulung wie Verkehr und Werbung waren angesichts dringenden Reformbedarfs von zentraler, gemeinsam zu erörternder Bedeutung. Intensiven Verhandlungsrunden folgte am 23. Juli 1968 die Einigung, die noch am selben Abend selbstbewusst bekannt gegeben wurde: „Nach dem Zusammenschluss des Gastwirteverbandes und der Vereinigung der Hoteliers und Gastwirte von Südtirol ist der Südtiroler Hoteliers- und Gastwirteverband mit über 2.300 Mitgliedern und 50.000 Betten eine starke und dynamische apolitische Berufsvertretung“ (Dolomiten 1968, 6). Damit war die Stoßrichtung klar: Die aufstrebende Branche wollte ihr gemeinsames Gewicht ins Spiel bringen. Im Hinblick auf die Landtagswahlen im November 1968 und die anschließende Regierungsbildung sollte der Druck erhöht und eine Plattform für eine tourismusfreundliche Wirtschaftspolitik gebildet werden. Eine gewichtige Rolle spielte die nahende Einigung in der Autonomiefrage, die nach der SVP-Landesversammlung vom 23. November 1969 einer Lösung entgegen ging. In einer künftigen Autonomie sollte die Durchschlagskraft des HGV verstärkt zum Zuge kommen.

Nach kontroversen Bezirksversammlungen im Herbst/Winter 1968, in denen sich die Leitung des Gastwirteverbandes mancher Kritik stellen musste, wurde der Zusammenschluss zum HGV nach der ersten Generalversammlung am 16. April 1969 mit der Wahl des Präsidenten, des Präsidiums und der Verbandsleitung am 17. Juni 1969 vollzogen (Stoll 2008, 63). An die Spitze wurde Otto Reiter gewählt, Gastwirt aus Sand in Taufers und Vertreter des bisherigen Gastwirteverbandes, dessen ausgleichende Persönlichkeit den Übergang möglichst friktionsfrei tragen sollte. Hinter ihm stand mit Vizepräsident Artur Eisenkeil ein Mann der Zukunft, der von Anfang an Druck machte; Heinz Mayr (Hotel „Mondschein“, Bozen) und der Starkoch Andreas Hellrigl (Restaurant „Andrea“, Meran) waren weitere Vizepräsidenten. Das Präsidium komplettierten Gottlieb Meister, (Hotel „Irma“, Meran) Vater des späteren HGV-Präsidenten, und Josef Plankensteiner (Gasthof „Zum Schlüssel“, Bozen).

Die Leitung des Verbandsbüros blieb in Händen des bisherigen Verbandes, mit dem durchsetzungsstarken Benjamin Stauder als Geschäftsführer, flankiert durch den Juristen Thomas Fink und weitere Mitarbeiter/-innen. Neben dem Präsidium wurden drei Sektionen eingerichtet, in denen jeweils Fachvertretungen der Hotels, der Gasthöfe und Pensionen sowie der Restauration saßen. Zudem repräsentierten die Sektionen das Gewicht der einzelnen Bezirke zwischen Vinschgau und Pustertal, mit Vorrang für das Burggrafenamt, Puster- und Eisacktal. Damit bewies der Verband

das auch in Südtirol notwendige Gespür für Sektoren- und Territorialinteressen, das auch durch zügige Eröffnung von Bezirksbüros unterstrichen wurde. Zudem legte der HGV das Gewicht auf thematische Schwerpunkte, die in Arbeitskreisen behandelt wurden, so in den Gruppen „Öffentliche Hand“, „Gastgewerbliche Unternehmer“, „Gastbetrieb“, „Gastwirt und seine Mitarbeiter“ (Stoll 2008, 62–64). Die Fusion war so von einem Reform- und Professionalisierungsschub begleitet, der dem neuen Verband von Beginn an Zielorientierung vermittelte, in einem Mix von Dirigismus des Präsidiums und *bottom-up*-Partizipation. Die ethnische Komponente spielte im HGV kaum eine Rolle, da die Repräsentation der Hoteliers, Gastwirte und Restaurateure der deutschen Sprachgruppe entstammte, flankiert von wenigen Ladinern. Tourismus war in Betriebsführung und Eigentümerstruktur so selbstverständlich in „deutscher Hand“, dass die Frage nach italienischer Präsenz souverän übergangen wurde. Zudem galt Tourismus als ethnisch neutral, ja sogar als aufgeschlossen dem „italienischen Gast“ gegenüber. Der Sektor war 1959–1967 gegen Attentate und politische Gewalt aufgetreten, sodass er trotz „deutscher“ Grundierung als Faktor des Ausgleichs galt.

Bedenklicher als die deutsche Schlagseite war, dass Frauen an der Spitze und in den Bezirken des HGV keine öffentliche Rolle einnahmen. Obwohl Frauen als Inhaberinnen, Hauptverantwortliche in Führung, Küche und Zimmern sowie als leistungsstarke Arbeitskräfte auf allen betrieblichen Ebenen präsenter waren als Männer, zog der Verband ihre Vertretung allzu lange in keiner Weise in Betracht. Der Verzicht auf einen Thesaurus von Einsatz, Ideenreichtum und Innovation war ein Gendefekt, der den HGV (wie andere Verbände) bis heute belastet (Stoll 2008, 235–238) und von Diskriminierung nicht allzu weit entfernt ist.

4. Ein Name, ein Programm – die Präsidentschaft Artur Eisenkeil

Gründungspräsident Otto Reiter verspürte bald den Atem von Vize Eisenkeil im Nacken, dem die moderate Gangart des Tauferers Cafetiers zu schleppend verlief.

Angesichts des wachsenden Drucks zog sich Reiter „aus beruflichen Gründen“ zurück, sodass Eisenkeil nach dessen Rücktritt bereits am 29. Juli 1970 von der Landesleitung zum Präsidenten gewählt wurde (Stoll 2008, 67). Der ausgleichende Reiter war der passende Mann für den Übergang gewesen, nun aber war aus der Sicht Eisenkeils und des Präsidiums die Zeit reif für massiven Druck und erhöhtes Lobbying. Als Geschäftsführer Stauder kündigen wollte, um eine neue Position im Ausland anzustreben, wurde er umgestimmt und seine Rolle gestärkt.

Mit Präsident Eisenkeil zog ein neuer Wind in den HGV ein: „Nachdem unser Verband heute gefestigt dasteht, können wir es uns ohne weiters erlauben, nicht mehr wertlose Bittschreiben – wertlos deshalb, weil sie doch zum Großteil im Papierkorb landen – an die Behörden zu richten, sondern klare und eindringliche Forderungen.“ (Gastgewerbe in Südtirol 1970) Die Ansage zielte auf die Landesregierung, die Eisenkeil als HGV-Stoßstürmer in den kommenden Jahren vor sich hertrieb. Kein anderer Verband hatte in den 1970-er Jahren einen so aggressiven und wirkungsvollen Präsidenten, sodass Eisenkeil auch Vorbildwirkung im Südtiroler Lobbyismus erzielte und dem eigenen Namen alle Ehre machte, da er auch harten Widerstand überwand. Der trinkfeste Lebemann umgarnte Gesprächspartner/-innen in geselliger Runde oder auf der Jagd, ritt aber in der Öffentlichkeit Attacken, die ihre Wirkung nicht verfehlten. Eisenkeil, der sich aus bescheidenen Verhältnissen emporgearbeitet hatte, wurde von Gegenwind erst recht motiviert.

Wie Stauder erkannte er, dass mit anhaltender Konjunktur und stetig steigendem Gästeaufkommen die Rolle des HGV wuchs, zudem suchte er, die neuen Spielräume der zweiten Autonomie im Bereich Fremdenverkehr auszuweiten. Denn mit Inkrafttreten des Zweiten Autonomiestatuts am 20. Jänner 1972 wurden auch die primären Zuständigkeiten im Fremdenverkehr von der Region Trentino-Südtirol auf die Autonome Provinz Bozen-Südtirol übertragen. Die weitreichenden, nur von der Verfassung eingeschränkten Kompetenzen waren aus HGV-Sicht auszuschöpfen, um die Tourismus-Autonomie als Exzellenzbereich der Selbstverwaltung zu nutzen. Tatsächlich eröffnete dann die Durchführungsbestimmung vom 22. März 1974, Nr. 278 „betreffend Fremdenverkehr und Gastgewerbe“ ein weites Handlungsfeld.

Bis 1980 stärkte der HGV vor allem die Rolle des Tourismus gegenüber anderen Sektoren und erschloss Finanzierungslinien und Subventionen. Lange betrachtete die Landespolitik den Sektor als Selbstläufer von eigenständigem Wachstum, während ihr Hauptaugenmerk der Industrie galt. Seit Mitte der 1960-er Jahre öffnete sich die SVP-geführte Landesregierung gegenüber der Industrie, die lange als Ort „italienischer Infiltration“ abgelehnt worden war. Da aber die strukturelle Schwäche der Südtiroler Wirtschaft Jahr um Jahr Tausende junger Südtiroler/-innen in die Emigration trieb, entschieden sich die Magnago-SVP und die Regierung zu einem Kurswechsel und setzten auf dezentrale Industrialisierung (Pixner 1983). Im Puster-, Eisacktal und im Vinschgau sollten moderate Industrieansiedlungen erfolgen, getragen durch einheimische und bundesdeutsche Unternehmen kleiner bis mittelständischer Größenordnung. Der boomende Tourismus blieb lange sich selbst überlassen, in einer *laissez-faire*-Haltung, die der HGV unter Eisenkeil-Regie beendete.

So nutzte der Präsident einen Zielkonflikt, um Rolle und politischen Stellenwert des Tourismus zu unterstreichen. Der HGV attackierte frontal das Vorhaben einer Reifenfabrik des bundesdeutschen Konzerns „Continental“, der sich, von Gemeinde und Landesregierung stark gefördert, in Brixen niederlassen wollte (Brigl 2009, 130–136). Die „Conti“, die ab 1969 in Brixen eine Italien-Filiale mit rund 1.500 Mitarbeiter/-innen plante, wurde von der Landesregierung unterstützt und für die absehbare Niederlassung von der Gemeinde eine ausgedehnte Gewerbefläche südlich der Bischofsstadt ausgewiesen. Touristiker/-innen und Heimatschützer/-innen liefen nach anfänglicher Zurückhaltung bald Sturm gegen das Projekt, da sie neben Umweltschäden wie Rauchentwicklung auch den Zuzug italienischsprachiger Arbeitskräfte befürchteten. Der HGV nutzte den Konflikt, um die Bedeutung des Tourismus zu stärken und seine Position gegenüber der Industrie zu unterstreichen. Die unvermeidliche Konfrontation mit der Landesregierung nahmen Eisenkeil und das Präsidium gerne in Kauf (Stoll 2008, 70–72). Geschäftsführer Stauder wettete auf Demonstrationen in Brixen gegen die Landesregierung, die mit den Conti-Plänen ihr wichtigstes wirtschaftliches Zugpferd schädige. Der Hannoveraner Konzern ließ Anfang 1972 die Pläne einer Niederlassung fallen, nicht wegen des Widerstands, sondern aus unternehmerischen Gründen. Aber die Abwehrhaltung des HGV war erfolgreich gewesen und hatte die Rolle des Tourismus politisch und medial unterstrichen. Der Verband bewies am Beginn der Eisenkeil-Ära politisches Power-Play und erweiterte nun das gewonnene Terrain.

So drängte der HGV auf Fördergesetze, um dem Investitionsbedarf des Tourismus entgegenzukommen. Dringlich war die Umstellung in den Zimmern, mit systematischer Umrüstung von fließendem Wasser auf ein zeitgemäßes Bäderangebot, um international konkurrenzfähig zu sein. Die Agenda wurde zügig aufgegriffen und der Landesregierung der überfällige Modernisierungsbedarf mit Nachdruck vermittelt (Stoll 2008, 74–75): 16.000 fehlende Bäder für bisher primitiv ausgestattete Zimmer, in denen öfters nur Waschrüge standen, mit Toiletten und Etagenbädern auf dem Gang, wurden Ende 1971 angegeben und für notwendige Nachrüstung ein Investitionsvolumen von über 19,2 Milliarden Lire errechnet. Hierzu forderte der HGV für die Haushaltsjahre 1973 und 1974 einen Förderbeitrag aus dem Landeshaushalt von jeweils einer Milliarde. Bereits im Herbst 1972 verabschiedete der Landtag das sog. „Bädergesetz“ (LG Nr. 26 vom 6.9.1972). Es sah Verlustbeiträge für jene Betriebe vor, die mindestens in fünf Gästezimmern Bade- oder Duschräume einbauten. Statt der gewünschten Milliarde wurden nur 500 Lire-Millionen bereit gestellt, aber damit rund 2.500 Einheiten gefördert.

Eine institutionelle Reform war die Ordnung der Fremdenverkehrsämter, um Wachstum und Strategien der Wachstumsbranche besser zu steuern. Nachdem das

staatliche E.N.I.T. (*Ente Nazionale Industrie Turistiche*) auf Auslandsmärkten in Sachen Südtirol jahrzehntelang wenig Wirkung gezeigt hatte (Berrino 2011, 292), erschien ein autonomer Anlauf im Marketing mit einem Qualitätsschub dringlich. So wurde vor allem das neu zu errichtende Landesverkehrsamt, das die Bewerbung und Vermarktung Südtirols im In- und Ausland übernahm, dem Landesassessorat für Fremdenverkehr direkt unterstellt (Stoll 2008, 77–79). Kurverwaltungen und Tourismusvereine sollten die örtliche Betreuung übernehmen und als lokaler Arm des Tourismus fungieren. Nach jahrelanger Diskussion fand der Gesetzesentwurf des Landes zwar nicht die Billigung des HGV, dennoch verzichtete er auf grundsätzlichen Widerstand gegen das am 6. September 1976 verabschiedete Landesgesetz Nr. 41 zur „Rechtsordnung der Fremdenverkehrsorganisationen.“ Die von der Lokal- bis zur Landesebene reichende Reform suchte den Wildwuchs im Bereich örtlicher Verkehrsvereine zu beenden, da in manchen Gemeinden sogar mehrere parallel agierten. Das Gesetz sicherte eine neue Finanzierungsgrundlage und suchte das ab 1. Jänner 1977 neu konstituierte Landesverkehrsamt bürokratisch zu verschlanken und ihm größere Außenwirkung zu vermitteln.

5. Ausweitung der Aktionsfelder

Tätigkeitsfelder des Verbands im Jahrzehnt nach Gründung 1969 unter Eisenkeil-Stauder waren gestärkte Legitimation und Durchschlagskraft als Branchenvertretung, institutionelle Reform im HGV und auf Landesebene, dazu konkrete Subventionspolitik. Mit dem Ausbau eigener Dienstleistungsbereiche profilierte sich der Verband unter Mitgliedern, gewann Loyalität und Vertrauen, da diese auf eine starke Vertretung mit breiter Angebotspalette zurückgreifen konnten: Der HGV bot Buchhaltungsleistungen, Bauberatung und Mitarbeitersuche gegen entsprechende Entgelte an und gewann dank kompetenter Dienstleistungen starke Resonanz (Stoll 2008, 82–86).

Der HGV rückte so in die Position als Lobby, Konsensbildner und Dienstleister ein. Unverkennbar war die zeitweilige Rolle als Vorfeldorganisation für die stärkste Partei in Südtirol, die SVP. Die Verbindung zwischen SVP und HGV war zu diesem Zeitpunkt noch nicht voll entfaltet, da der Verband oft als konfliktstarker Partner auftrat. Wohl aber war der Austausch zwischen beiden „Mächten“ osmotisch, da die Landespolitik HGV-Forderungen vielfach entgegenkam, zumal sich das starke Stimmpaket seiner Mitglieder stetig ausweitete. HGV-Funktionäre waren parteinah und kandidierten bei Gemeinde- oder Landtagswahlen meist „Fürs Edelweiß“. Der

für Fremdenverkehr zuständige Landesrat Franz Spögler war nach anfänglichen Konflikten der ideale Ansprechpartner für den HGV, da er sich in seiner Amtszeit (1974–1989) als Sachwalter touristischer Interessen in der Landesregierung ins Spiel brachte, bis er im Zuge des Generationswechsels 1989 aus der Regierung ausschied (Stoll 2008, 88–89). Der Versuch, bei den Landtagswahlen 1978 Benjamin Stauder als hauseigenen SVP-Kandidaten durchzubringen, blieb ohne Erfolg: Wähler und Wählerinnen aus dem Tourismussektor sahen den Geschäftsführer lieber an der Verbandsspitze, sodass er prompt durchfiel – die Drehtür zwischen Verbandsarbeit und Volksvertretung war noch nicht so gut geölt wie zunächst erhofft (Stoll 2008, 90). Umso mehr lancierte der Verband weiterhin unverdrossen Kandidaten und Kandidatinnen direkt aus dem HGV-Hauptquartier und setzte auf eigene Bezirksvertreter/-innen, wie 1993 auf den Pustertaler Hans Berger und 2018 auf den Eisacktaler Helmut Tauber, beide erfolgreiche Hoteliers und HGV-Spitzenvertreter.

Neben seiner Rolle als Strategie langfristiger Lobby- und Brancheninteressen, bewährte sich der HGV als Krisenhelfer. Als infolge des Jom-Kippur-Krieges zwischen Israel und den arabischen Staaten auch in Italien im Oktober 1973 das Heizöl plötzlich knapp wurde, da die arabisch geführten OPEC-Förderländer die Öllieferungen in den Westen sperrten, die Förderung verknappten und die Preise für Öl, Benzin und Gas nach oben schossen, war der Verband unmittelbar gefordert (Stoll 2008, 76–77). Südtirols Gastgewerbe litt mitten in der kühlen Herbstsaison, kurz vor dem Winter, unter akuten Lieferengpässen. Aber der Verband überwand drohende Ausfälle durch zügige Intervention und konnte bis Mitte Dezember 1973 die Zuteilung von Ölkontingenten an rund 800 Betriebe zusichern. Dabei rang der HGV in einem Husarenstück dem Regierungskommissariat in Bozen die Zuständigkeit für die Zuteilung ab und übernahm selbst die Zuweisung von Ölquoten an die Betriebe. Dank reibungsloser Zusammenarbeit mit der Regierungsstelle kamen die Betriebe gut durch den Winter, wenn auch mit knappen Reserven, sodass die kalte Saison in Südtirol besser überbrückt wurde als in vielen anderen Regionen.

Die ab 1965 zügig aufsteigende touristische Unternehmerschaft formierte sich zur neuen Mittelklasse: Tausende neue Eigentümer von Hotels, Garnis, Pensionen und in dem vom Tourismus abhängigen Einzelhandel Tätige bildeten eine wachsende, sich ständig ausweitende Mittelschicht. Gab es noch 1972 erst 3.238 gastgewerbliche Betriebe, so stieg ihre Zahl 1981 bis auf 5.132, die der nichtgewerblichen Betriebe von 8.365 auf 10.368 (Lechner/Carlevaris 1996, 1). Viele Inhaber/-innen, in erster und zweiter Generation oft noch Selfmademen und -frauen ohne gastgewerbliche Ausbildung, waren instinktsicher, leistungs- und lernfähig. Oft strotzend von Selbstbewusstsein, wie der HGV-Boss selbst, begriffen sie sich als neue Wirtschaft-

selite, der kraft ihres Erfolgs auch öffentlicher Einfluss zustand. In Berufs- und Tourismusorganisationen, in Gemeinderäten und Ausschüssen sorgten sie dafür, dass ohne ihr Wissen und gegen ihren Willen möglichst wenig geschah.

6. Gegenwind aus Gesellschaft und Medien

Seit Ende der 1970-er Jahre begegnete dem HGV, der sich längst in enger Partnerschaft mit der Politik befand, wachsender Widerstand aus der Gesellschaft und der Medienlandschaft. Das stetige Wachstum im Tourismus, das unentwegt neue Hotels und Pensionen, Infrastrukturen und Aufstiegsanlagen an ständig neuen Standorten platzierte, traf ab 1975 nicht nur auf Wohlgefallen (Huldschiner Fille 2004, 58–117). Da das Interesse am Erhalt der Kulturlandschaft im Vergleich um 1980 weit ausgeprägter war als heute, reagierte die Öffentlichkeit skeptisch bis ablehnend auf die Unzahl ausladender Hotelbauten, denen Bauherren und Architekten trotz hohen Raumvolumens die Charakteristik eines Bauernhofs zu verleihen suchten. Fehlende Maßstäblichkeit und aufdringliche Positionierung ließen die Baumassen in der Kulturlandschaft Südtirols oft wie die Faust aufs Auge wirken. Verkehrsbauten wie neue Straßen auf den Ritten oder nach Jenesien zerschnitten mit oft wenig rücksichtsvoller Trassenführung das Landschaftsbild, nachdem bereits die Brennerautobahn die Talsohle von Brenner bis Salurn grundlegend transformiert hatte. Hinzu kamen Besuchermassen und Fahrzeuge, die sich über vielbesuchte Erholungsgebiete wie die Seiser Alm und den Montiggler See hermachten. Viele Südtiroler/-innen verfolgten den Umbruch gewohnter Lebensräume mit großer Sorge. Heimatpflegeverband und Alpenvereine mahnten zum Stopp, zudem stemmten sich erste Umweltgruppen gegen die Erschließungswut. Die „Tourismusgesinnung“, wie die Chiffre für positive Einstellung zum Tourismus bis heute lautet, schwand unter Einheimischen, sodass der HGV den spürbaren Defätismus besorgt beobachtete. Die Gegenwehr gewann an Gehör, weil das führende Tagblatt Südtirols, die „Dolomiten“, unter Schriftleiter Josef Rampold die Auswüchse frontal angriff, mit einer Vehemenz, die für die heutige Blattlinie fremd wäre:

„Ebenso wie ein sinnloser Heuschreckentourismus zerstört eine hemmungslose Bauwut unser Land. Eine Wirtschaft, die sich nur durch eine permanente Zerstörung eines der schönsten Länder der Welt am Leben erhält, ist eine verabscheuungswürdige Misswirtschaft, das muss einmal ganz offen gesagt sein“ (Dolomiten 1978, 5).

Die öffentlich, medial und künstlerisch vorangetragene Gegenwehr gegen frühen *Overtourism* in Südtirol wurde von der Landespolitik flankiert, da Raumordnungs-Landesrat Alfons Benedikter nach einem Jahrzehnt intensiver Baukonjunktur in Südtirol mit seinen Ämtern auf die Bremse trat. Das 1980 verabschiedete Landesentwicklungsprogramm (LEP) sollte die entfesselte Verbauung dämpfen, um mit geringerem Flächenverbrauch auszukommen. Bereits im Wohnbaureformgesetz vom 22. Mai 1978 hatte ein Passus die Ausweitung von Baugründen für Hotels und Pensionen abgeblockt, das Wohnbaureformgesetz Nr. 34 vom 24. November 1980 weitete die Pflichtkonventionierung aus, kurz darauf folgte ein Baustopp für zusätzliche Fremdenbetten im landwirtschaftlichen Grün – eine wirksame Wachstumsbremse (vgl. Rohrer 1995).

7. „Unverschuldet verschuldet“ – Glaubwürdigkeits- und Schuldenkrise der Branche

Die frühen 1980-er Jahre markierten im Südtiroler Tourismus wie in der Politik des HGV eine grundlegende Trendwende. Die Hochexpansion der letzten 10 bis 15 Jahre traf auf gesellschaftlichen Widerstand und verstärkten Steuerungsanspruch der Politik. Hauptauslöser für einen Wachstumsstopp und einen Kurswechsel des Verbandes aber war die Wende in der Kredit- und Zinspolitik der italienischen Notenbank ab Sommer 1981. Der ab 1974 in ganz Europa, vorab in Italien, auf Rekordhöhe gestiegenen Inflation, die bis zu 20 Prozent im Jahr erreichte, begegnete die *Banca d'Italia* zur Jahreswende 1980/81 mit jäher Kreditverknappung (Simonazzi 1994, 408–409), wie dies auch die *Federal Reserve* mit US-Zentralbankchef Paul Volcker vorweggenommen hatte. Die Vergabe von Darlehen wurde gestoppt, während die Kreditzinsen bis auf 25 Prozent angehoben wurden. Die Schocktherapie traf in Südtirol das Gastgewerbe, das unentwegt und massiv investiert hatte, als gäbe es kein Morgen (Huldschiner Fille 2004, 110–111). Im Anstieg gastgewerblicher Betten, der 1979 bis 1982 um 30.000 Einheiten zulegte (Lechner/Carlevaris 1996,1), zeigt sich die Hektik, mit der viele Gastwirte auf den Wachstumszug aufsprangen. Um 1980 stand der Tourismus vor Überkapazitäten – mit gravierenden Folgen. Denn trotz Zinserhöhung, beginnender Rezession und sinkender Erlöse liefen die Tilgungsraten bei den Banken weiter und wurden selten durch Stundungen aufgefangen. Während die Nächtigungs-Marke von 20 Millionen bis 1980 mühelos übersprungen wurde, verlief der Anstieg bis 1985 weit schleppender (Lechner/Carlevaris 1996, 1).

Da Hunderten von hoch verschuldeten Tourismusbetrieben eine Pleitewelle drohte, brachte der HGV sein politisches Gewicht ins Spiel und versuchte bei der Landespolitik Druck zu machen (Stoll 2008, 110–114). Die Ausgangslage war ungünstig, da der Ruf der Branche unter dem jüngsten „Goldrausch“ gelitten hatte. In der Öffentlichkeit überwog die Sicht, man solle den lange verwöhnten Sektor getrost sich selbst überlassen, wobei Untertöne von Gehässigkeit nicht ausblieben. Neben Heimatschützern und Umweltbewussten lehnte der soziale Flügel der SVP, die Gruppe der Arbeitnehmer, eine allfällige Rettungsaktion ab; ebenso das italienische Parteienspektrum. Auch einige Vertreter und Vertreterinnen der Verbandsspitze wollten das Überleben der betroffenen Betriebe dem Markt überantworten und der Krise ohne Hilfe der öffentlichen Hand begegnen. Seit Anfang 1981 suchte der HGV die Zahl betroffener Betriebe und das denkbare Ausmaß benötigter Hilfen zu erheben, zudem Unterstützungskriterien festzulegen. Betriebe, deren Investitionen sich auf Modernisierungsarbeiten beschränkt hatten, sollten begünstigt werden, während Neubauten keinen Anspruch auf Hilfe hatten. Im Dezember 1981 berichtete HGV-Direktor Stauder, es gebe rund 200 akut gefährdete Krisenbetriebe. Einige Dutzend seien nicht mehr zu retten, nach Abzug der nicht zur Unterstützung zugelassenen Neubauten verblieben 80 bis 100 Anspruchsberechtigte, für die eine erforderliche Hilfsquote von 400 bis 800 Milliarden Lire errechnet wurde. Der gewiss künstlich aufgeblasene, aber enorme Bedarf an Subventionen machte klar, dass allfällige Hilfsaktionen zwar symbolischen Wert, aber keine flächendeckende Zugkraft entfalten würden. So setzte der Verband auf eine Minimallösung, um der Basis ein Mindestmaß an Subventionen zukommen zu lassen und die Mitglieder zu beruhigen. Diese blickten neidvoll auf Sektoren wie die Landwirtschaft, der ihr Mentor, Assessor Luis Durnwalder, ergiebige Krisenhilfen vermittelte. Das mit 1,6 Milliarden Lire pro Jahr für einen Fünfjahreszeitraum mäßig dotierte Hilfspaket entzündete trotz bescheidenen Umfangs einen gesellschaftlichen und verbandspolitischen Streit. Die von Landesregierung und HGV eingesetzten Kommissionen, die im Vorfeld eine Auswahl unter Subventionsempfängern treffen sollten, gerieten unter enormen Druck, da sich rund 385 Interessierte meldeten, von denen aber nur knapp ein Drittel berücksichtigt wurde. Als die Landesregierung nach mühsamer Auswahl Mitte Mai 1983 entsprechende Zuweisungen beschloss, brach der Skandal los. Unter dem Titel „Die Glücklichen unter den Verschuldeten“ publizierte die Tageszeitung „Dolomiten“ am 1. Juni 1983 Name, Standort und Beitragshöhe der Begünstigten, die sich öffentlich bloßgestellt sahen. Grundsätzlich sprach zwar nichts gegen die Veröffentlichung von Beiträgen aus Steuermitteln, das Blatt ließ aber in diesem Falle die Diskretion fallen, die es bei anderen Sektoren walten ließ. So zeigte es

genüßlich das Foto eines Gastbetriebs in Feldthurns, der mit dem Höchstbeitrag von 49 Millionen rechnen konnte (Dolomiten 1983, 15). Da allgemein bekannt war, dass Landeshauptmann Magnago den Sommerurlaub in seinem Feldthurner Haus verbrachte, wurde ein Zusammenhang zwischen Beitragshöhe und Nähe zum Landeschef insinuiert.

Die Folge solcher Kampagnen war ein empörter Aufschrei gegen die Rettung der „unverschuldet Verschuldeten“, hinzu kam der verbandsinterne Protest vieler Gastwirte, die leer ausgingen und sich als Interessengemeinschaft zusammenschlossen. Gemeinsam zog man vor den Staatsrat in Rom, um den Beschluss anzufechten, mit der Folge, dass der HGV in einem medialen und juristischen Spießrutenlauf Substanz und Glaubwürdigkeit einbüßte. Da der Staatsrat die Auszahlung der Beiträge stoppte, kamen nur wenige Beitragsempfänger in den Genuss der Zinsbeihilfen. So half die Aktion den „unverschuldet Verschuldeten“ kaum, beschädigte aber das Image von Branche und HGV (Rohrer 2003, 206–207). Die Krise führte zahlreiche Betriebe in Ausgleich oder Konkurs, in eine schmerzhaft Flurbereinigung, die erst um 1985 endete. Sie förderte aber Lern-Effekte und Professionalisierung, sodass das Gastgewerbe Investitionen sorgfältiger platzierte, seine Kostenkalkulation schärfte und mehr Wert auf Ausbildung legte.

7. Erweiterung und innere Reform: Von der *pressure group* zur *profession group*

Auch infolge des Debakels räumte der lange vor Selbstbewusstsein strotzende HGV-Präsident Eisenkeil Ende 1983 das Feld (Stoll 2008, 123), zumal sich seine eigenen Betriebe in Schwierigkeiten befanden. Zudem war im April 1983 sein Alter Ego im HGV, Geschäftsführer Benjamin Stauder, nach langer Krankheit im Alter von nur 50 Jahren verstorben (Stoll 2008, 120f.). Der Abgang der hochaktiven wie streitbaren HGV-Doppelspitze leitete einen Kurswechsel von Konfrontation hin zu verstärkter Kooperation ein. Dafür stand der neue, am 27. Jänner 1984 gewählte Präsident Rudolf Hölzl, 45-jähriger Hotelier aus Schenna, der statt geräuschvollen Polterns wohlbeleibte Bonhommie verströmte (Stoll 2008, 123–124). An seine Seite trat als Direktor und Stauder-Nachfolger ab 1. Juni 1984 ein junger Jurist, der 29-jährige Werner Frick, hinter dessen freundlicher Jovialität größere Ambitionen unverkennbar waren (Stoll 2008, 121). Für Kontinuität sorgte Verbandssekretär Thomas Fink, der für Sachlichkeit und Ausgleich einstand, flankiert durch den 1980 eingetretenen Wilfried Albenberger, der seit nunmehr 42 Jahren das Ressort Personal im HGV betreut.

In der Krise der frühen 1980-er Jahre, die erst ab 1985/86 nachließ, stand Stabilität an erster Stelle der Brancheninteressen. Aus diesem Grund baute der HGV seine Dienstleistungen systematisch aus, um die Rolle des Verbands und der Einzelunternehmen über sein Service-Angebot zu stärken: Lohnverrechnung für die Betriebe, Betreuung und Beratung bei Investitionen, Ausbau und Gesuch hatten in der Phase der Konsolidierung nach der stürmischen Wachstumsära 1965 bis 1980 Vorrang. Im Jahrzehnt der Präsidentschaft Hölzl stieg die Zahl der „Lohnkunden“, der Betriebe, die HGV-Lohnberatung in Anspruch nahmen, von 972 (1985) auf 1477 (1995), die von der Steuerabteilung Betreuten wuchsen im selben Zeitraum von 855 auf 1104 (Stoll 2008, 124–128). Solche Werte belegten die Rollenerweiterung des HGV von der *pressure group* zur *profession group*, wobei der Verband beide Aufgaben als komplementär begriff. Das Interesse an erhöhter Professionalität für den HGV wie für die ganze Branche zeigte sich auch am frühen Einstieg in die EDV, die der HGV bereits um 1986 implementierte und den Betrieben zur Einführung empfahl. Die in Italien ab 1987 geltende Pflicht zur Einführung von Registrierkassen in Restaurant- und Barbetrieben zwecks fiskalischer Kontrolle hielt den Verband gleichfalls in Atem. Hölzl drängte mit der Verbandsspitze auf Bündelung des Angebots und systematische Vermarktung, die bisher nicht erfolgt war. Auch die Verbandsstrukturen wurden geöffnet und statt der Trennung in Kategorien erhöhte Durchlässigkeit und Partizipation aller Betriebstypen gefördert, vom Barbetreiber bis zum Hotel.

Der partizipative Hölzl-Stil löste den oft brachialen Eisenkeil-Auftritt erfolgreich ab, ohne auf politischen Druck zu verzichten. Denn in der späten Ära Magnago zwischen 1984 und 1988 war in Südtirol die Handlungs- und Gestaltungsstärke der Regierung nach dem Aufbruch der 1970-er Jahre ermattet, viele Entscheidungen wurden vertagt, was vor allem die Wirtschaft übel vermerkte. Stockende Regierungsaktivität und die Wachstumsbremse des weiter amtierenden Landesrats für Raumordnung, Alfons Benedikter, stoppten die Anforderungen eines ab 1985 stark gewandelten Tourismus. Zwar lebte er ab 1986 im Zuge des italienischen Wirtschaftsbooms der Ära von Ministerpräsident Bettino Craxi wieder auf (Lechner/Carlevaris 1996, 1), unverkennbar waren aber die wachsende Internationalisierung und Globalisierung, die nach den klassischen Destinationen Italien, Spanien und Griechenland andere Zielregionen entdeckten, auch dank stark verbilligten Flugverkehrs (Smeral 1994, 56–57). So wurde Südtirol zwar von Inlandsgästen bevorzugt, aber die Sorge vor Bedeutungsverlust wuchs spürbar. Zudem rückte das Thema „Erreichbarkeit“ auf die Agenda des HGV (Stoll 2008, 136–137), der sich für den Ausbau des Flughafens Bozen ebenso stark machte wie für eine Schnellstraße

Bozen–Meran im Sinne der Hauptregion Burggrafenamt; bis zur Realisierung 1997 verging aber noch manches Jahr.

Hölzl und Vorstand drängten auf Lockerungen der Raumordnung, um den erhöhten Raum- und Komfortansprüchen der Gäste zu entsprechen. Aber die Ergebnisse blieben vorerst mager, da die zum Abgang rüstende Regierung Magnago wenig Interesse und Energie bewies und andere Prioritäten setzte. Von den ersten Vorstößen um 1986 vergingen fünf Jahre, bis der Blockadekurs um 1991 gelockert und die vom HGV geforderte „qualitative Erweiterung“ gesetzlich ermöglicht wurde (Stoll 2008, 141–149). Den neuen Erwartungen der Gäste wollte man durch erhöhte Zimmergrößen entgegen kommen, auch durch erweiterte Freizeitanlagen im Grünen wie Schwimm-, Hallenbäder oder Minigolfplätze, ergänzt um Personalzimmer und unterirdische Bauten wie Saunen und Garagen. Wichtigstes Argument für eine qualitative Expansion war der seit 1983 einsetzende Rückgang von Betten, eine Reaktion auf die um 1980 entstandenen Überkapazitäten (Lechner/Carlevaris 1996, 1). Erst gut drei Jahre nach Einsetzung der neuen Landesregierung unter Luis Durnwalder verabschiedete der Südtiroler Landtag am 23. Juni 1992 das Landesgesetz Nr. 21 zur qualitativen Erweiterung, dem am 2. September 1992 konkrete Durchführungsbestimmungen folgten (Stoll 2008, 148). Damit gaben Landesregierung und HGV den Startschuss für eine neue Expansionsphase, die zugleich für den Wachstumskurs und Bauboom der Ära Durnwalder stand. Nun begann die Serie wieder kehrender Forderungen nach gelockelter Raumordnung, mit dem der HGV in Politik und Öffentlichkeit regelmäßig auftrat. 1992, 1997, 2007 und 2021 wurden gesetzliche Breschen in die Forderungen nach einem Wachstumsstopp geschlagen, die große Teile der Öffentlichkeit, Umwelt- und Naturschutzverbände erhoben. Trotz häufiger Kritik daran, dass Landschaft und Umwelt keine weitere Expansion mehr vertragen, wurde die Abwehr unter Verweis auf veränderte Marktbedingungen und Zukunftsperspektiven systematisch weich geklopft.

8. Kaderstation für die Landesregierung: Die Kandidatur Frick 1988

Der Hölzl-Kurs mit dosiertem, aber ständigem Druck auf Politik und Öffentlichkeit sicherte dem HGV ab 1989 zunehmend Erfolge. Ein großer Coup war die „Operation Frick“, die den jungen Geschäftsführer des Verbands, Werner Frick (* 1955), 1989 in die Landesregierung katapultierte. Bereits seine Einstellung 1984 stand im Zeichen des Aufbaus einer politischen Karriere, die schon der Jura-Student in der Jungen Generation der Südtiroler Volkspartei ab 1977 angestrebt hatte. Anfang 1988

beschloss der HGV-Vorstand, eine Kandidatur Frick zum Südtiroler Landtags im kommenden Herbst zu unterstützen (Stoll 2008, 166–170). Seine Bewerbung wurde in einem programmatischen Auftakt der HGV-Landesversammlung am 19. Jänner 1988 präsentiert, die Nominierung im Ausschuss der SVP unterstützt und sein Wahlkampf mit allen Mitteln zeitgenössischen Polit-Marketings gepusht. So wurde der HGV-Mann, von Bezirken und Mitgliedern auf den Schild gehoben, mit fulminantem Ergebnis in den Landtag gewählt. Der 33-jährige Frick stand auch für den Generationenwechsel in der Landesregierung, in der die über 70-jährigen Silvius Magnago, Anton Zelger, Alfons Benedikter und der 62-jährige Franz Spögler den Polit-Jahrgängen 1941–1955, angeführt vom neuen Landeschef Luis Durnwalder, weichen mussten. In der im März 1989 vom Landtag gewählten Landesregierung übernahm Frick die Agenden von Handel und Tourismus. Der Verband bewies damit, wie sich das Rotationsprinzip zwischen Lobby und Politik friktionsfrei und erfolgreich gestalten ließ. Während mit Durnwalder ein Bauernvertreter wenig überraschend an die Landesspitze gelangte, war der Frick-Durchmarsch eine kleine Sensation. Nach dem Regierungswechsel wurde die Wunschliste des HGV zwar nicht zügig umgesetzt, aber Frick bewies mit schrittweisen Konzessionen Entgegenkommen in Fragen der Raumordnung und Finanzierung. Anders als der Landeshauptmann landete Frick kaum jemals große Überraschungen, galt aber als ein Meister der Kompromisse und juristischen Winkelzüge, mit denen Anliegen des Vereins aufgenommen wurden.

Seine Nachfolge übernahm im Juni 1989 wieder ein aussichtsreicher Nachwuchsmann: Der 29-jährige Neo-Direktor Christoph Engl hob sich durch Dynamik und Visionsstärke vom taktierenden Auftritt Fricks ab (Stoll 2008, 170).

9. Meister-Jahre des HGV. Zum Charakter einer prägenden Präsidentschaft

HGV-Präsident Hölzl sah mit der erfolgreichen Professionalisierung des Verbands, erhöhter Durchsetzungskraft und realisierten Desideraten wie der raumordnerischen Lockerung 1993 seine Mission erfüllt. Nach knapp zehn Jahren wollte er sich wieder Betrieb und Privatleben widmen, sodass er nach Ablauf seines Mandats nicht mehr kandidierte. Sein Nachfolger wurde 1993 der 40-jährige Walter Meister, Eigentümer des Hotels „Irma“ in Meran/Obermais, der im HGV-Vorstand seit 1985 aktiv war (Stoll 2008, 171–172). Meister stammte wie seine Vorgänger aus dem Burggrafenamt, das als touristisch stärkster und traditionsreichster Bezirk eine

natürliche Anwartschaft auf die HGV-Spitze hatte, auch als Gegengewicht zur Position des Pustertals, die Durnwalder repräsentierte. Zudem setzte der HGV bei den Landtagswahlen im Herbst 1993 erfolgreich auf Hans Berger, Hotelier in Rein/Taufers und Vizeobmann des Verbands (Stoll 2008, 202–206). Die Pusterer Achse im Landtag war damit so stark, dass im Gegenzug die Wahl eines Meraners zum HGV-Präsidenten unumgänglich war. Der Neue wirkte wie eine gelungene Fusion von Eisenkeil und Hölzl: Hünenhaft groß, lautstark im Auftritt, aber von differenzierter Argumentation und trotz Gepolters teamfähig, sensibel und beliebt. Meisters 20-jähriger Verbleib an der Verbandsspitze war nur möglich dank des Einsatzes, der Führungsqualität und taktischen Klugheit seiner Frau Ilse Kessler, die Betrieb und Familie zusammenhielt und das Temperament ihres Mannes dämpfte.

Die Meister-Regie war in 20 Jahren erfolgreich, aber auch von einigen Niederlagen gesäumt. Ein Sieg war die Abschaffung der Aufenthaltssteuer, die als langfristige Forderung 1995 durchgesetzt wurde (Stoll 2008, 156–163). Südtirol folgte damit einer staatlichen Vorgabe, wonach die Steuer Anfang 1989 fiel. Grundsätzlich wünschte der Verband eine Tourismusabgabe wie in österreichischen Bundesländern, wo auch andere Kategorien für die Finanzierung aufkamen. Aber in Südtirol bockten andere Sektoren, sodass der Plan einer Tourismusabgabe 1995 fallen gelassen wurde. Vorerst wurden die Tourismusorganisationen aus Landesbeiträgen und (halb)freiwilligen Zuwendungen der Branche finanziert. Erst in der späten Ära Meister griff die Landesregierung das Thema um 2011 neu auf – mit gravierenden Folgen.

Zum Erfolg kam die Meister-Präsidentschaft bei der Lockerung der Raumordnung im touristischen Bereich, die 1997 durchgesetzt wurde. Hierzu ein kurzer Rückblick: Nach 1980 erfolgte eine Marktberreinigung, in deren Verlauf zahlreiche Betriebe schlossen, während kleinere Häuser versuchten, in eine höhere Kategorie aufzusteigen. Bald nach 1985 wuchs aber die touristische Nachfrage im Lande trotz sinkenden Bettenangebots, vor allem die Zahl italienischer Gäste nahm sprunghaft zu. Erhöhte Ansprüche an Zimmergröße, Komfort in Bädern und Ausstattung, an Hallenbädern, Freizeitanlagen und Wellness ließen Hoteliers und Gastwirte auf Erweiterung und Expansion drängen. Ein neues, 1997 im Landtag verabschiedetes Raumordnungsgesetz hielt zwar an einem Bettenstopp fest, der die Bettenzahl auf das Niveau von 1985 mit 229.088 Betten fixieren wollte. Trotz der Obergrenze drängte der HGV im Sinne der Mitglieder auf eine liberalisierte Raumordnung: Das Zauberwort lautete „qualitative und quantitative Erweiterung“, um bestehende Häuser wirkungsvoll zu vergrößern. Die Möglichkeit quantitativer Erweiterung mit Bettenausbau und starker Erhöhung des Raumvolumens eröffnete das neue Landes-

gesetz zur Raumordnung 1997, das in einer eingehenden Durchführungsverordnung konkretisiert, den Startschuss für einen neuen Bauboom gab (Beschluss der Landesregierung 2007). Die Erweiterung der Bettenzahlen pro Betrieb war nach drei Gebietskategorien gestaffelt: Für touristisch stark entwickelte Gebiete gab es nur wenig Spielraum (9 von 116 Gemeinden), umso mehr hingegen in entwickelten (58) oder strukturschwachen (55) Gebieten; in einzelnen Gemeinden gab es nach Fraktionen unterschiedliche Zuteilungen (ebda., Artikel 4, Anhänge A–C). Zudem ermöglichte die Formel der „Bruttogeschossfläche“ eine maximale Nutzung von Raumvolumina, der in Südtirol stets wichtigen „Kubatur“. Damit erlebte das Land ab 1998 nach bald 20 Jahren eine touristische Expansionswelle, mit Hotels, deren ausladende Dimensionen und Türmchen die neue Phase markierten (vgl. Demetz 2003, 36).

Die Ära Meister realisierte um 2003 wichtige Ziele des HGV: Politische Einflussmacht in Landtag und Landesregierung, raumordnerische Liberalisierung und infrastrukturelle Fortschritte: So wurde 1997 die Schnellstraße Meran-Bozen eröffnet und damit der individuellen Erreichbarkeit des Burggrafenamts und Vinschgaus ein Kanal eröffnet (Stoll 2008, 136–137). Nur der Ausbau des Flughafens trat auf der Stelle.

10. Politisches Powerplay des HGV

Zudem erweiterte der HGV seinen politischen Einfluss, in einer Aktion, die auch aus der Not geboren war. Bei den Landtagswahlen 1993 stellte die SVP auf Initiative des Verbands neben Landesrat Frick den Hotelier und Vizeobmann Hans Berger als weiteren Kandidaten auf (vgl. Stoll 2008, 202–206) – ein unverkennbares Signal des Misstrauens gegen den jungen Amtsinhaber, der als zögerlich und durchsetzungsschwach galt. Der HGV-Vorstand ortete vor den Wahlen eine „kritische politische Stimmung“ und gab den Kandidaten Zensuren mit auf den Weg: „Bezüglich Hans Berger wurde ein gutes Image, aber ein geringer Bekanntheitsgrad (Ausnahme Pustertal) festgestellt. Bei Kandidat und Landesrat Werner Frick wurde ein hoher Bekanntheitsgrad, aber ein schlechteres Image konstatiert.“²

Das Wahlergebnis bewies Bergers Ansehen, zugleich eine Schwächung Fricks. Der Neueinsteiger ließ am Wahlabend mit 12.851 gegen 12.561 Stimmen den Landesrat auf Anhieb hinter sich (Stoll 2008, 204). Landeshauptmann Durnwalder, SVP-Fraktion und Landtag bestätigten Frick zwar im Amt, aber mit der Präsenz Bergers im Landtag wurde ihm die Rute ins Fenster gestellt. Der Pusterer, als

Regionalassessor für Grundbuchwesen vorerst noch auf einer Sekundärposition platziert, rückte stark auf: Sachkompetenz, Bienenfleiß und Bürgernähe erhoben den 46-jährigen zum Mann der Zukunft. Bereits beim Wahlgang 1998 ließ er Frick klar hinter sich und wurde zum Landesrat für Landwirtschaft berufen (Stoll 2008, 204). Das bedeutete für den HGV zweifachen Positionsgewinn: Frick blieb zwar Landesrat für Tourismus, wurde aber weitgehend entmachtet und ein Nachfolger positioniert. Ferner übernahm mit Berger ein HGV-Mann die Agenden der Landwirtschaft, was dem Bauernbund kaum behagte. 1998 war klar: Kaum ein anderer Verband übte so souverän Einfluss auf die Landespolitik aus, setzte sich in wichtigen Sachfragen und Personalentscheidungen derart gut durch. Obwohl Bauern und Bauernbund in der Öffentlichkeit höheren Stellenwert genossen, stand hinter dem HGV kein langfristig schrumpfender Sektor wie die Landwirtschaft, sondern eine expansive Branche mit Selbstsicherheit und Durchsetzungskraft.

Bei den Landtagswahlen 2003 versuchte der Meister-HGV einen Hattrick zu landen und neben dem Duo Frick-Berger auch den Vinschger Hotelier Manfred Pinzger als dritten Mann zu platzieren. Die Operation wäre fast aufgegangen, fehlten Pinzger doch nur 19 Stimmen zu einem Mandat (Stoll 2008, 205). Der Schönheitsfehler war auch deshalb peinlich, da mit der Wahl von Martina Ladurner eine bisherige HGV-Mitarbeiterin den offiziellen Kandidaten hinter sich ließ, obwohl sie der Verband nicht unterstützt hatte. Der Makel wurde rasch ausgebügelt: 2006 kandidierte Manfred „Manni“ Pinzger bei den Parlamentswahlen im sicheren SVP-Senatswahlkreis West, kam gut durch und wurde 2008 als *senatore* weiter bestätigt. Damit war der HGV in Bozen und Rom stark vertreten. Der entzauberte Frick verlor 2003 sein Tourismus-Ressort an Thomas Widmann, blieb aber im Besitz von Wirtschaftsressorts. Zudem hatten der Landeshauptmann und der stark gewählte Berger ein Auge auf die touristischen Agenden, sodass der Verlust von relativer Bedeutung war.

11. Konsens und Konflikt: SMG-Gründung und Tourismusabgabe

Wenn Südtirol in Sachen Tourismusvermarktung und Destinationsmanagement ab 2000 eine neue Stufe erreichte, so war dies auch das Verdienst des HGV. Die Südtirol-Tourismus-Werbung (STW) war in Zielsetzung und Ausrichtung zu schwerfällig, sodass der Nachfolger Fricks im Amt des HGV-Geschäftsführers, der seit 1989 amtierende Christoph Engl, seit ca. 1995 an eine umfassende Vermarktungsstruktur dachte (Stoll 2008, 211–212), die nicht nur den Tourismus, sondern das „Produkt Südtirol“ (Josef Rohrer) in seiner ganzen Bandbreite von der Landwirt-

schaft über Handwerk und Tourismus in eine Marketing- und Destinationseinheit einbrachte. Das Konzept einer Südtirol-Marketing-Gesellschaft SMG fand die Zustimmung des Landeshauptmanns, dessen gewichtiges Wort die Bedenken des zuständigen Landesrats Frick und anderer Politiker bald überwand. Die neue SMG wurde zu Jahresbeginn 2000 operativ. Hinter der weitgehend privatisierten Gesellschaft standen als Aktionäre der HGV und andere Wirtschaftssektoren. Maßgeblich war die Unterstützung des Landes, das auch einen repräsentativen Sitz im Herzen Bozens, das Valier-Haus gegenüber dem Dom, zur Verfügung stellte, zudem eine erhebliche Jahresfinanzierung. Direktor wurde ab 1. Jänner 2001 der Vordenker des Projekts SMG, Christoph Engl, zum Präsidenten ernannte die Landesregierung den Direktor der Messe Bozen, Reinhold Marsoner, der als operativ bewährte und integrative Persönlichkeit guten Ruf genoss. Die neu aktivierte SMG zielte darauf, nicht nur einzelne Sektoren oder Aspekte Südtirols zu bewerben, sondern das Image des Landes in einem Markenbildungsprozess zu einem neuen Gesamtbild zu formen (Pechlaner 2009, 40). Dies wurde 2004 mithilfe einer deutschen Agentur umgesetzt und das Land künftig als „Genussland“ umfassend beworben, zugleich neben der Außenwirkung nach innen in Inhalt und Corporate Design ein neues Südtirolbild kommuniziert. Es sollte Unternehmer/-innen und in der Branche Tätige zur gemeinsamen Vision verbinden, um so Selbstbild und Aktivitäten erfolgreich zu bündeln. Dies gelang der SMG und damit auch indirekt dem HGV, der eine weitere Zielsetzung erfolgreich abhaken konnte

Im Unterschied zum Erfolgskapitel SMG ging der HGV, vorab Präsident Meister, ab 2010 in einen Konflikt, der sich zum Bruch zwischen Verband und Landesregierung und dem zuständigen Landesrat ausweitete. Ende 2008 war zunächst die Besetzung der Landesregierung nach Wunsch des Verbands verlaufen: Landesrat Frick, der nur teilweise die Erwartungen erfüllt hatte, war 2008 nach 20 Jahren ausgeschieden, Landesrat Widmann wechselte vom Ressort Tourismus in Mobilität und Wirtschaft, sodass der Tourismus dem wieder gut gewählten Hans Berger anvertraut wurde. Der selbstbewusst und eigenständig handelnde Berger hatte sich längst der Verbandsregie entzogen und ging an ein seit langem gehegtes Projekt, an die Einführung einer Aufenthalts- oder Tourismusabgabe. Eine Taxe erschien notwendig, da die bezirksübergreifenden und örtlichen Tourismusorganisationen seit Abschaffung der Aufenthaltsabgabe 1995 auf der prekären Grundlage freiwilliger Beiträge der Touristiker und Zuweisungen des Landes arbeiteten. Die Mittel waren stets knapp, da in touristisch schwächeren Gemeinden die Beiträge von Hotels und Pensionen oft nur spärlich flossen und die weniger frequentierten Orte damit Gefahr liefen, den Anschluss in Sachen Gästebetreuung und Werbung noch mehr zu verlieren. Zudem

verknappte die Finanzkrise ab 2008 den Landeshaushalt, womit die Eigenfinanzierung durch die Branche perspektivisch neue Bedeutung gewann.

Dies bewog Landesrat Berger um 2010, das Projekt Tourismusabgabe, das sein Vorgänger Thomas Widmann *ad acta* gelegt hatte, ins Auge zu fassen. Die Einführung einer Taxe auf jede Übernachtung, gestaffelt nach Kategorien und Gemeinden, sollte sichere Einnahmen schaffen, nach Möglichkeit ergänzt durch die Zuweisungen anderer Wirtschaftssektoren. Ziel war Finanzierungssicherheit der Tourismusorganisationen, womöglich Erhöhung der Einnahmen und Entlastung des Landeshaushalts. Die verschiedenen Entwürfe für eine Tourismusabgabe oder „Ortstaxe“, wie sie auch genannt wurde, die im Ressort Berger entworfen wurden, lehnte der HGV ab, zumal die anderen Wirtschaftssektoren nicht mitzogen. Als Landesrat Berger Anfang 2012 nach langer Diskussion einen Entwurf in den Landtag brachte, war das Tischtuch zwischen HGV und Landesregierung definitiv zerschnitten, das Verhältnis zwischen Berger und Meister nachhaltig gestört (Pfeifer 2012). In der eigenen Partei und der Landtagsmehrheit brachte Berger den Entwurf nur dank der Rückendeckung des Landeshauptmanns voran, auch die Opposition hielt dagegen, bis auf die Grünen, die eine Eigenfinanzierung des Sektors wie in anderen Regionen für unerlässlich hielten. Das Landesgesetz Nr. 9 „Finanzierung im Tourismus“ wurde vom Landtag am 16. Mai 2012 verabschiedet, die Einführung der Taxe auf Anfang 2014 anberaumt. Obwohl sie nur auf Tourismusbetriebe beschränkt war, erwies sie sich bald als so solide Finanzierungsquelle, dass sämtliche Tourismusorganisationen auf einer ungleich stärkeren Basis agieren konnten und ihre bis dahin oft schmalen Haushalte sprunghaft wuchsen. Und kein Gast beklagte sich darüber, dass die Ortstaxe in Höhe von 1–2 Euro auf den Zimmerpreis geschlagen wurde. Die beiden Kontrahenten, Hans Berger und Walter Meister, erlebten die erfolgreiche Einführung nicht mehr im Amte: Der Landesrat wechselte ab März 2013 in den römischen Senat, Meister verließ im Mai 2013 das Präsidentenamt und verwies beim Abgang auf eine stolze Bilanz: „Als ich angefangen habe, hatten wir 32 Mitarbeiter und einen Netto. Umsatz von sieben Milliarden Lire. Derzeit liegt der Umsatz bei 290 Millionen Euro inklusive Hogast, der Mitarbeiterstab ist auf 160 Personen angewachsen“ (Sorg 2013, 18).

Meister wandte sich aber auch gegen den bereits 2013 absehbaren Bettenboom: „Südtirol braucht aber nicht noch mehr Betten. Wir müssen die bestehende Bettenanzahl erhalten und auf ein hohes Qualitätsniveau bringen.“ (Sorg 2013, 18). Die Mahnung des Alt-Präsidenten verhallte aber ungehört.

12. Der große Erfolg des HGV: Qualifikation und dauernde Expansion

1995 war in Südtirol die Zahl gastgewerblicher und nicht gastgewerblicher Betriebe, der Betten und der Gäste nach dem Hoch um 1982 auf ein Zwischentief gesunken; die Gästezahl stagnierte: Zählte man 1981 noch 15.500 gastgewerbliche und nicht gastgewerbliche Betriebe, so sank diese Zahl bis 1995 auf 10.294, wobei die professionellen Betriebe „nur“ von 5.132 auf 4.595 fielen (Lechner/Carlevaris 1996, 1). Die Bettenzahl schrumpfte von 233.124 auf 212.960, wieder traf der Rückgang vorab den nichtgewerblichen Sektor. Die Gästepräsenz stieg von rund 20 Mio. Nächtigungen um 1980 auf nur 23.407 Mio. (1993), erst dann zog sie deutlich an und erreichte 1995 gut 26 Mio. Nächtigungen.

Die spürbare Reduktion korrigierte zwar die noch um 1980 überhitzte Expansion, gab aber dem HGV unter dem neuen Präsidenten Meister Grund zur Sorge, drohte doch ein Bedeutungsverlust des Sektors und ein Nachgeben angesichts drohenden Konkurrenzdrucks anderer Destinationen. Daher die Bemühungen um Aufbau neuer Marketingstrategien, zumal um neue Freiräume im Bereich touristischer Raumordnung, auf die der Meister und sein Nachfolger Pinzger setzten. In 30 Jahren, zwischen 1993 und 2023, wurde ein konstanter Expansionskurs gastgewerblicher Betriebe beschritten. Ihre Zahl und Größe wurde, zwar stockend, aber kontinuierlich erweitert und die Öffentlichkeit, die ob des systematischen Wachstums murrte, in geschickter Weise kalmiert. Der erste Streich war die erwähnte Zulassung qualitativer Erweiterung, die 1992 bestehenden Betrieben durch die Möglichkeit zur Erweiterung und Requalifikation eingeräumt wurde. Die Hürden für neue Speisesäle, Aufenthaltsräume, Wellness- und Freizeitanlagen wurden gesenkt, um den wachsenden Komfort- und Qualitätsansprüchen entgegen zu kommen, aber auch, um das Prinzip Expansion grundsätzlich zu rehabilitieren. Dem ersten Schritt folgte im Zuge des neuen Landesgesetzes zur Raumordnung 1997 die Chance zur Errichtung neuer Hotels in sog. unterentwickelten Gebieten, die nach einer Durchführungsverordnung immerhin 55 Gemeinden, knapp die Hälfte aller Kommunen umfassten. Als dritter Streich wurden 2007 Neubau und Erweiterung von Betrieben auch in entwickelten Gebieten, sogar in Hochburgen gestattet. Voraussetzung war die Vorlage eines sogenannten „Tourismusentwicklungskonzepts“ (TEK), mit dem eine Experten-Kommission die Notwendigkeit neuer Bettenkapazitäten feststellte, worauf die Landesregierung die Bewertung mit Beschluss rechtlich sanktionierte. Für so gut wie alle Gemeinden wurde ein TEK erstellt und dieses der Landesregierung vorgelegt, die dann mit Beschluss eine stattliche Bettenanzahl festlegte. Die Gemeinden wiesen meist zügig neue Tourismuszonen aus, zumal sie sich von neuen

Hotels hohe Erschließungsgebühren und Einnahmen aus der Immobiliensteuer erhofften. Bis um 2014, in den ersten sieben Jahre nach TEK-Einführung, wurde zwar die Möglichkeit Tausender Betten geschaffen, aber der reale Bettenzuwachs verlief moderat. Ab 2014 zog die Neubau-Tätigkeit beeindruckend an. In nur acht Jahren, von 2015 bis Ende 2022, stieg die Quote von 220.000 auf 239.000 Betten. Das Wachstum fiel umso mehr auf, da zur selben Zeit viele kleinere Häuser aufgaben, deren Ausfall aber der Neuzuwachs mühelos kompensierte.

Am 26. Juli 2022 wurde zwar auf gesetzlichem Wege und nach harter Diskussion im Landtag und unter Verbänden im Landtag ein sog. „Bettenstopp“ eingeführt, um das überschießende Wachstum zu bremsen (Landesgesetz 2022). Vorerst aber trat der gegenteilige Effekt ein: Die angekündigte Bremse erwies sich als ultimativer Wachstumsbeschleuniger. Denn bis der Stopp zu voller Wirkung gelangte, konnten erworbene Rechte und Ausnahmen geltend gemacht, Betten nachgemeldet werden (Schramm, 2022), sodass die Landesregierung für die Jahre 2023/24 mit einem Anstieg von knapp 240.000 (2022) auf 260.000 Betten rechnete (vgl. Aschbacher 2022; Varesco 2022; Schwarz 2022). Der „Stopp“ war ein Erfolg des Bauernbunds, vorab aber des HGV, der sich dank der Etikette „Bettenstopp“ zudem als Promotor der Nachhaltigkeit in Szene setzte. Ohnedies hatte der Verband im Verlauf der Pandemiejahre sein Negativimage als Verursacher von *Overtourism* verbessert und sich als Corona-Opfer präsentiert, um kurz darauf wieder neue Erfolge zu vermelden (Heiss 2022, 20–21). Wirtschaftlicher Erfolg, mediale Deutungsmacht und politische Durchsetzungsfähigkeit hoben den HGV 2023 auf den Zenit seines Erfolgs.

13. Bilanz: Mehr als ein Lobby-Verband

Der HGV ist 55 Jahre nach seiner Gründung mehr als ein simpler Interessen- und Lobbyverband. Nach außen artikuliert er die Interessen der Branche, bis hinein in die Landesregierung und den Landtag und setzt sie durch, intern schafft er Verbandsidentität und tritt als Dienstleister seiner Mitglieder auf. Als Inkubator von politischem Nachwuchs beschickt der HGV Gemeinderäte, Baukommissionen und andere Gremien und sorgt für Präsenz von durchsetzungsfähigen Persönlichkeiten auf den Kandidatenlisten von römischem Parlament und Landtag. Rund 4.600 Mitglieder mit Familien sichern der schrumpfenden SVP ein starkes Stimmenpaket, umgekehrt finden eigene Persönlichkeiten und Positionen Zugang zu Politik und Verwaltung. Der HGV wirkt als politische und wirtschaftliche Lobby politisch beinahe wie eine Wellness-Abteilung der SVP, die sich in seinem Dunstkreis erneuert. In der

Öffentlichkeit wird der Verband von eigenen Medien gestärkt, noch mehr von der Athesia-Presse. Das Bild von Manfred Pinzger ziert jede Woche prominent die „Dolomiten“, die ihm mehr Raum geben als dem Landeshauptmann oder anderen Verbandschefs. Der HGV vertritt, anders als Bauernbund und Handel, eine zukunftsweisende Branche, kaum bedroht von Ertragseinbrüchen wie die Landwirtschaft oder der von digitalen Märkten bedrängte Einzelhandel, allenfalls muss er der Konkurrenz von *Airbnb* begegnen. Er vermittelt mit der ungeliebten IDM, der Nachfolgeorganisation der SMG, ein Image Südtirols als Land von Genuss, Vielfalt und Identitäten. Dabei entsteht ein gesellschaftliches Bild von Wohlstand und Reichtum, das mit der realen Situation Südtirols nur begrenzt im Einklang steht. Das Bild stattlicher Hotels in reizvoller Landschaft, besetzt von wohlhabenden Gästen und Inhabern schafft ein Leitbild, das soziale Differenzen im Lande und reale Probleme hoher Einkommensunterschiede übertüncht. Tourismus sichert Wertschöpfung, ist aber auch ein Promotor der „Ökonomie der Ungleichheit“ (Pallaver 2020).

Der HGV vereint wirtschaftliche Steuerung, politischen Einfluss, raumprägende Wucht und öffentliche Deutungsmacht in einer Fülle, die im regionalen Maßstab keinen Vergleich zu scheuen braucht. Nach außen beweist er hohe Durchschlagskraft, da er vielfältige politische und mediale Register zieht, und ist zudem ein gesellschaftlicher Imagebildner. Nach innen wirkt er unter den Mitgliedern dank Service und Leistungspalette als starker Faktor von Konsens und Kohäsion, wiewohl nur für die deutsche und ladinische Sprachgruppe.

Zum Ausklang: Unter dem Pseudonym „Goggel Totsch“ hat ein im Netz agierender Südtiroler Kolumnist in satirischer Vorschau auf das Jahr 2099 und eine Ära der Klimakatastrophen die ungebrochene Rolle des HGV unterstrichen:

„Erfreut zeigte man sich beim HGV-SBB aber nicht nur über die Auslastung oberhalb der Steppengrenze, sondern vor allem darüber, dass die neu geschaffenen Angebote in den Tälern positiv angenommen wurden. Seien es Kamel-Touren in die Dünen des unteren Etschtales, Übernachtungen in den Beduinenzelten des Vinschgau oder Offroad-Ausflüge in die Wadi des Pustertales“ (Goggel Totsch 2023).

Goggel Totsch hat recht: Dem HGV sind heute noch wenige Grenzen gesetzt, aber der absehbare Wandel des Tourismus im Zeichen der Erderwärmung wird auch ihn mehr fordern, als Führung und Mitglieder heute noch erahnen.

Anmerkungen

- 1 www.hgv.it/de/hgv/werte-mission (02.02.2023).
- 2 Protokoll des HGV-Vorstands, 07.09.1993, 2, zitiert nach Stoll 2008, 202.

Literaturverzeichnis

- Aschbacher, Alexandra (2022), Gesetz gemacht, Kontrolle verloren, in: ff. Südtiroler Wochenmagazin, 32, 11.08.2022, 25–27
- astat.info (2022), Tourismus in einigen Alpengebieten – 2021, in: astat.info, 45/2022, 4
- Beschluss der Landesregierung (2007), Beschluss der Landesregierung Nr. 3265 vom 1. 10. 2007: Durchführungsverordnung zum Landesraumordnungsgesetz betreffend die Erweiterung bestehender gastgewerblicher Betriebe und die Ausweisung von Zonen für touristische Einrichtungen
- Berrino, Annunziata (2011), Storia del turismo in Italia, Bologna: il Mulino
- Dandrea, Jörg (1962), Der Fremdenverkehr in Südtirol. Eine Untersuchung seiner Struktur, seiner heutigen Lage und der Möglichkeiten einer zukünftigen Entwicklung innerhalb des europäischen Reiseverkehrs, Innsbruck: unveröffentlichte wirtschaftswissenschaftliche Dissertation
- Brigl, Evi (2009), Das Kuckucksei im Eisacktal. Die Continental-Debatte in Brixen 1979–1972, Bozen: Edition Raetia
- Demetz, Thomas (2003), Ampliamenti alberghieri e stato del territorio, in: turrisbabel, 2, 59, 32–37.
- Dolomiten (1983), Die Glücklichen unter den Verschuldeten, in: Dolomiten, 01.06.1983, 15
- Dolomiten (1968), Neue Dachorganisation des Südtiroler Gastgewerbes, in: Dolomiten, 24.07.1968, 6
- Pechlaner, Harald (2017) (Hg.), Zukunft Tourismus. Südtirol 2030, Bozen: Eurac Research
- Gastgewerbe in Südtirol (1970), Bericht aus den Bezirken, in: Das Gastgewerbe in Südtirol, Dezember 1970, 4
- Goggel Totsch (2023), 2099, in: salto.bz, 27.01.2023, www.salto.bz/de/article/27012023/2099 (31.01.2023)
- Heiss, Hans (2022), Wo liegen die Grenzen des Wachstums im Tourismus? Alternativen zur touristischen Überbeanspruchung, in: Benedikter, Thomas (Hg.), Klimaland Südtirol? Regionale Wege zu konsequentem Klimaschutz, Lavis/Eppan: arcaedizioni, 19–28
- Heiss, Hans (2007), „Bomben im Paradies“. Tourismus und Terrorismus in Südtirol 1956 bis 1967 Eine transdisziplinäre Perspektive, in: Gehler, Michael/Böhler, Ingrid (Hg.), Verschiedene europäische Wege im Vergleich. Österreich und die Bundesrepublik Deutschland 1945/49 bis zur Gegenwart. FS für Rolf Steininger zum 65. Geburtstag, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 327–351
- Huldschiner Fille, Elisabeth (Hg.) (2004), Robert Huldschiner. Journalismus für die Menschen, Bozen: Edition Raetia 2004

- Landesgesetz (2022), Landesgesetz vom 16. 8. 2022, Nr. 10; die entsprechende Durchführungsverordnung: Kriterien und Modalitäten für die Erhebung, die Festsetzung der Obergrenze und die Zuweisung von Gästebetten, eingeführt mit Beschluss der Landesregierung vom 13.09.2022, Nr. 661
- Landesinstitut für Statistik (2022a), Entwicklung im Tourismus – Tourismusjahr 2020/21, ASTAT-Info, 23/2022
- Landesinstitut für Statistik (2022b), Tourismus in einigen Alpengebieten – 2021, ASTAT-Info, 45/2022
- Lechner, Oswald/Carlevaris, Lidia (1996), Eckdaten zum Südtiroler Fremdenverkehr 1972–1995, Bozen: Selbstverlag
- Pallaver, Günther (2020), Ökonomie der Ungleichheit. Interview mit Karl Hinterwaldner, in: ff. Das Südtiroler Wochenmagazin, 33, 13.08.2020, 20–21
- Pechlaner, Harald (2009), Magie der Vielfalt? Südtirols Tourismusentwicklung, in: Geographische Rundschau 3, 36–41
- Pfeifer, Christian (2012), Ach Du liebes Geld! Interview – Landesrat Hans Berger und HGV-Präsident Walter Meister diskutieren über aktuelle Themen, in: Südtiroler Wirtschaftszeitung, 03.02.2012, 3
- Pixner, Albin (1983), Industrie in Südtirol. Standorte und Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg (Innsbrucker Geographische Studien, 9), Innsbruck: Institut für Geographie
- Rampold, Josef (1978), Die Randbemerkung, in: Dolomiten, 10.10.1978, 5
- Rohrer, Josef (2003), Das Produkt Südtirol. Tourismus am Ende des stürmischen Wachstums, in: Solderer, Gottfried (Hg.), Zwischen Europa und Provinz. Das 20. Jahrhundert in Südtirol, Band V, 1980–2000, Bozen: Edition Raetia, 204–217
- Rohrer, Josef (1995), Mit Vollgas aus dem Bettenstopp, in: südtirol profil Nr. 49, 04.12.1995, 24–27
- Schramm, Dieter (2022), Bettenstopp – Die Ausnahmen, in: Pustertaler Zeitung, 24.11.2022, 21
- Schwarz, Heinrich (2022), Bettenobergrenze genehmigt, in: Die neue Südtiroler Tageszeitung, 27.07.2022, 6–7
- Simonazzi, Anna Maria (1994), La politica monetaria e i suoi vincoli, in: Ginsborg, Paul (Hg.), Stato dell'Italia, Milano: Bruno Mondadori, 406–413
- Smeral, Egon (1994), Tourismus 2005. Entwicklungsaspekte und Szenarien für die Tourismus- und Freizeitwirtschaft, Wien: Carl Ueberreuter
- Sorg, Arnold (2013), Ein Unbequemer geht, in: Dolomiten, 10.05.2013, 18
- Stoll, Nikolaus (2008), Das HGV-Buch. Die Meilensteine, Bozen: Edition Raetia
- Südtirol Marketing Gesellschaft (Hg.) (2004), SMG-Jahresbericht Mai 2003–Mai 2004, Bozen, Selbstverlag 2004, 4–5
- Varesco, Barbara (2022), Bettenstopp ist beschlossene Sache, in: Dolomiten, 27.07.2022, 11

Segreteria Provinciale SGBCISL*

*responsabili di redazione Sandro Fraternali ed Ivan Munerati

Esiste un lobbismo sindacale?

Rappresentanza e persuasione sociale

Does Trade Union Lobbying Exist?

Representation and Social Persuasion

Abstract The essay analyses the relationship between trade union activity and lobbying, based on concrete experiences within the SGBCISL, the most representative trade union in the Autonomous Province of Bolzano. The essay analyses the nature of trade union action within the Italian legislative sphere and specifies that the statutory provisions of the SGBCISL prescribe full autonomy from political parties, movements and institutions. Then the areas of intervention in which public persuasion activity could take place are described. In particular, the bodies, commissions and committees (both public and private) in which SGBCISL representatives operate are listed and their activities are analysed quantitatively and qualitatively.

In conclusion, the trade union participatory network is considered important, but not fundamental. The main feature of the trade union remains its bargaining activity, which is considered a lever for improving the members' living conditions.

1. Introduzione

Le organizzazioni sindacali sono in grado di svolgere attività di *lobbying*? Possiamo cioè identificare, almeno per alcuni tratti e per alcune azioni peculiari, il sindacato come una *lobby*? Parafrasando una abusata citazione di John F. Kennedy, *tranchant* ma efficace: un/una sindacalista altoatesino/a (o persona delegata dal sindacato) sarebbe in grado di spiegare al *Landeshauptmann* un tema complesso in maniera più rapida ed efficace dei suoi stessi funzionari e proporgli in maniera più stringente specifiche misure di intervento? La parafrasi prova ad evidenziare due dei tratti peculiari che in letteratura si attribuiscono al lobbismo, quello dell'efficacia comunicativa (la persuasione) e quello della effettiva capacità di pressione (l'efficacia della persuasione).

Allargando il campo e fuori di metafora, le organizzazioni sindacali, intervenendo nelle dinamiche socio-politico-economiche del nostro territorio provinciale, in che modo riescono a far valere gli interessi specifici dei propri associati o più in generale di lavoratori e pensionati, di lavoratrici e pensionate? Utilizzano una qualche forma di lobbismo nel perseguire tali interessi?

All'interno della letteratura scientifica non è difficile imbattersi in contributi che affrontano il tema dei rapporti tra azione sindacale e processi di *lobbying*. Ciò avviene prevalentemente negli studi dedicati al cosiddetto patto sociale oppure in quelli che analizzano il sistema delle relazioni politiche o l'interazione tra sistemi di comunicazione e persuasione sociale. Vengono indagate tra l'altro le strategie comunicative con cui le organizzazioni sindacali perseguono i propri obiettivi – ad esempio Valentini et al. (2020, 4926) dove si parla a questo proposito di “public lobbying campaigns”; le forme di collaborazione con i partiti politici per influenzare gli esiti di un percorso legislativo – Grødem e Hippe (2019) analizzano ad esempio il caso della riforma pensionistica norvegese – e le interrelazioni tra sindacati e istituzioni politiche.

Non essendo però oggetto di questo breve saggio né un'analisi sistematica di questi studi né una categorizzazione scientifica delle forme di lobbismo, gli aspetti più strettamente teorici rimarranno sullo sfondo. Proveremo, infatti, a dare una risposta alle domande poste in apertura, partendo dallo sguardo parziale, ad *angolo acuto*, della organizzazione sindacale sudtirolese con il maggior numero di aderenti e che, per storia e *mission*, presenta un pronunciato profilo interetnico, la SGBCISL (Südtiroler Gewerkschaftsbund/Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori).

Ci muoveremo, da un punto di vista contenutistico, partendo dall'inquadramento del sindacato come *associazione* all'interno del diritto costituzionale e del diritto del lavoro. Analizzeremo poi la cornice statutaria all'interno della quale si forma l'atti-

vità della SGB/CSL, mettendone in risalto sia il piano valoriale che l'architettura associativa. Passeremo infine alla descrizione delle specifiche attività e degli specifici campi di intervento, nei quali sia potenzialmente ravvisabile un'azione di *lobbying*, per giungere a darne una valutazione di massima.

Dal punto di vista metodologico questo breve saggio ha un taglio prevalentemente esperienziale: le conclusioni sono cioè veicolate più dalle forme concrete e dalle modalità in cui si struttura il lavoro sindacale in rapporto ai decisori ed agli organismi politici, che da una tipizzazione teorica o da un'analisi comparativa dei sistemi associativi in intersecazione con il tema della loro capacità di "condizionamento" politico.

2. Il sindacato nel contesto normativo italiano

Richiamiamo qui brevemente gli aspetti del diritto sindacale italiano che riteniamo utili alla definizione del nostro tema. Il fondamento d'esistenza delle organizzazioni sindacali è notoriamente costituito dall'articolo 39 della Costituzione italiana, che al comma 1 recita: "L'organizzazione sindacale è libera". Da un punto di vista generale ciò implica che – in relazione alla capacità di tutela di interessi collettivi in ambito lavorativo ed alla legittimazione ad agire per conto di chi si associa – "le organizzazioni sindacali [...] sono libere di assumere la forma organizzativa più appropriata e di fissare autonomamente le regole interne nonché gli obiettivi da perseguire" (Innocenti/Lai 2022, 28), prevedendo anche ulteriori forme di conflitto o di intervento sempre a tutela dei propri associati e delle proprie associate. I commi successivi del citato articolo 39 – che definivano meccanismi di riconoscimento pubblico delle organizzazioni sindacali – non hanno mai trovato attuazione e quindi esse risultano assoggettate alla disciplina sulle *associazioni non riconosciute*, come definite dal Codice civile.

Nelle organizzazioni sindacali quindi la legittimazione ad agire è data dall'assenso che iscritti ed iscritte conferiscono direttamente ed indirettamente ai/alle dirigenti ed ai/alle responsabili delle strutture attraverso la definizione delle norme statutarie e regolamentari. Ciò avviene a tutti i livelli (territoriali, nazionali) e in tutte le articolazioni strutturali (federazioni di categoria, definite come *strutture verticali*, e confederazioni o unioni, definite come *strutture orizzontali*).

Riassumendo e semplificando: il sindacato si dà la forma e le regole (statuti e regolamenti) che ritiene più indicate al raggiungimento dei propri scopi (tutela collettiva ed individuale dei propri associati); è all'interno di tale perimetro associativo che si

legittimano e valutano le iniziative sindacali, tra esse anche le eventuali azioni di *lobbying*. Diviene quindi imprescindibile una disanima degli statuti e dei regolamenti SGBCISL.

3. La SGBCISL: associazionismo, autonomia, giustizia sociale

3.1 Associazionismo

Nel Preambolo dello Statuto dell'Unione Sindacale Provinciale SGBCISL della Provincia autonoma di Bolzano si richiama la volontà di agire per affermare il *primato del lavoro sul capitale*. Questo principio, che si colloca anche all'interno della concezione sindacale della CISL (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori), a cui il sindacato locale – a pochi anni dalla sua fondazione avvenuta nel 1948 – aderì nel 1951, si esplica in un complessivo miglioramento delle condizioni sia materiali che culturali e sociali dei lavoratori e delle lavoratrici. Il raggiungimento di tale obiettivo deve avvenire però attraverso la presenza di due condizioni essenziali, dalle quali discende anche la legittimazione all'agire sindacale: in primo luogo l'adesione all'organizzazione sindacale deve essere “libera”, basata su di un consenso spontaneo alle linee valoriali della stessa; in secondo luogo, l'organizzazione sindacale deve essere dotata di una struttura organizzativa in grado di sostenerne l'azione di rappresentanza.

In queste affermazioni, apparentemente generiche, e soprattutto nella seconda, sta tra l'altro la diversità dell'azione della CISL e della SGBCISL rispetto ad altre sigle sindacali: si accorda cioè “priorità alle istanze di tutela dei lavoratori iscritti (cosiddetto *associazionismo*)” rispetto all'allargamento degli “ambiti della rappresentanza all'intera classe lavoratrice senza tener conto dell'affiliazione sindacale” (Innocenti/Lai 2022, 28). Questo elemento dovrà essere tenuto presente quando andremo ad analizzare l'azione di *lobbying* eventualmente esercitata dal sindacato: dato che la delega di rappresentanza è rispetto agli iscritti ed alle iscritte e non in riferimento ad un'intera classe (o ad un'intera sfera di interessi collettivi), gli interventi da mettere in atto dovranno rispondere non ad un generico riferimento valoriale o a consultazioni assembleari, ma ad un vero e proprio mandato da parte della base o – nell'ottica della democrazia interna – da parte degli organismi statutariamente deputati a questo scopo. Possiamo già intravedere, in filigrana, un tratto di non poco conto: prevedendo passaggi statuari predefiniti e preventivi, l'azione di *pressione persuasiva*, in qualunque forma esercitata, non potrà avere carattere di immediatezza né essere dinamica e flessibile, ma dovrà – di necessità – prevedere programmazione ed estensione su periodi medio-lunghi.

3.2 Autonomia

Tra i valori fondanti della SGBCISL può essere annoverato – assieme a quello dell’interetnicità – quello dell’autonomia, nella doppia accezione di autonomia nei confronti delle organizzazioni e degli schieramenti politici (e delle istituzioni politiche) e di autonomia provinciale rispetto ai livelli sindacali nazionali (soprattutto per quanto riguarda il piano che abbiamo definito poco sopra delle *strutture orizzontali*).

Quest’ultimo aspetto discende ovviamente dalla specifica situazione etnico-linguistica sudtirolese, in virtù della quale la SGBCISL non solo ha garantito e garantisce – al pari della maggioranza delle altre confederazioni sindacali – servizi e rappresentanza bilingui, ma è approdata alla scelta della piena pariteticità di presenza dei gruppi linguistici negli organismi dirigenti, scelta icasticamente rappresentata dalla “rotazione etnica” – all’interno del mandato congressuale – dei segretari generali provinciali (che di fatto governano congiuntamente l’organizzazione di cui sono al vertice) (Statuto SGBCISL, articolo 24).

Sul versante della prima accezione del principio autonomistico si tratta, invece, di rivendicare una piena libertà di azione sindacale all’interno del contesto democratico (“assoluta autonomia dai partiti politici, dai pubblici poteri, dalle associazioni imprenditoriali” come recita il citato Preambolo dello Statuto SGBCISL), libertà basata sull’assunto che “la diversità di natura, finalità e metodo di azione esclude la possibilità di relegare l’azione delle associazioni sindacali ad una mera funzione di *cinghia di trasmissione* degli schieramenti politici” (Innocenti/Lai 2022, 16). Da questa *regola aurea* deriva una stringente definizione del regime delle cosiddette “incompatibilità”. Il sindacato cioè non rivendica solo una generale autonomia gestionale e decisionale nei confronti delle istituzioni e dei soggetti politici, ma definisce un perimetro, al di fuori del quale non è possibile per nessuno dei/delle responsabili dell’organizzazione esercitare il proprio ruolo. L’articolo 30 dello Statuto, dopo aver riaffermato il principio dell’“assoluta autonomia della SGBCISL nei confronti dei partiti, dei movimenti e delle formazioni politiche, delle associazioni e degli enti che svolgono attività interferenti con quella sindacale, delle assemblee legislative e dei poteri esecutivi a tutti i livelli”, stabilisce che sono incompatibili con le cariche direttive ed esecutive ricoperte all’interno del sindacato – pena decadenza – oltre agli “incarichi di governo, giunta regionale, provinciale, comprensoriale, comunale, circoscrizionale, di quartiere e simili comunque denominati” ed agli “incarichi esecutivi e direttivi” a tutti i livelli “in partiti, movimenti e formazioni politiche ed associazioni che svolgono attività interferente con quella sindacale”, anche

le mere candidature a ricoprire tali incarichi. Si tratta, come è facilmente rilevabile, della definizione di un confine molto netto: l'attività di coloro che all'interno dell'organizzazione ricoprono ruoli di responsabilità deve rimanere pienamente distinta da ogni qualsiasi attività politica diretta, sia essa amministrativa, di partito o anche solo *aurorale* come la candidatura ad un percorso elettivo ancorché di carattere circoscrizionale. L'assunto che sottostà a questa scelta statutaria non è ovviamente quello di una estraneità del sindacato rispetto alla dimensione politica, ma piuttosto quello di una assunzione consapevole della distinzione dei ruoli *all'interno* della sfera politica.

Si può facilmente comprendere come dinamiche di affiancamento a movimenti o partiti politici o addirittura di "pervasività" nei loro confronti (anche nella forma spuria del finanziamento delle campagne elettorali), dinamiche che troviamo spesso citate nella letteratura scientifica come potenziali fenomeni di lobbismo (cfr. Schludi 2005, citato in Grødem/Hippe 2019, 468; Erne 2017, 254), siano di per sé escluse dall'orizzonte operativo della nostra organizzazione sindacale. Nel panorama politico altoatesino non è difficile invece rintracciare, in organismi istituzionali di partito, la presenza (ovviamente legittima) di rappresentanti di associazioni imprenditoriali o professionali. Nell'economia di questo contributo non rientra una disanima di quest'ultima particolarità (crediamo non circoscrivibile alla realtà sudtirolese, anche se in provincia la presenza di un forte partito di raccolta che continuativamente dal secondo dopoguerra regge in regime di maggioranza, l'amministrazione pubblica potrebbe spingere con più determinazione in tale direzione). Basti rilevare però in maniera chiara la differenza di approccio e la differente percezione dell'esercizio dell'autonomia tra la nostra organizzazione ed altri attori pubblici.

Occorre, infine, mettere in evidenza un altro aspetto statutario che declina il concetto di autonomia dalla politica in riferimento all'organizzazione interna. L'articolo 41 infatti, che apre il capo XVII dello Statuto "Rapporti con le istituzioni – rappresentanze sindacali negli enti pubblici e nelle commissioni", ancor prima di definirne in maniera specifica i compiti e le caratteristiche soggettive, sottolinea che i/le rappresentanti SGBCISL in enti e commissioni devono "operare in modo da garantire la piena autonomia del Sindacato". Pur facendo perno sul "proprio personale contributo di competenza" tali rappresentanti, nel tentativo di far partecipare i lavoratori e le lavoratrici alle scelte ed alle decisioni che li riguardano, dovranno essere messi "in grado di esprimere il parere dell'Organizzazione", anche attraverso procedure di confronto e di coordinamento interno. Rintracciamo in questi passaggi dello Statuto sia la volontà di dotare i/le propri/e rappresentanti dell'armamentario di conoscenze/competenze utili alla rappresentanza degli interessi collettivi di lavoro.

ratori e lavoratrici (nonché di pensionati e pensionate), sia la necessità che tale rappresentanza avvenga non a titolo personale (ancorché autorevole) ma nel solco di una elaborazione collettiva. Anche in questo caso è facile comprendere come i tempi di questa elaborazione non sempre si riescano a conciliare con azioni “persuasive” rapide, flessibili ed efficaci.

3.3 Giustizia sociale e democrazia partecipata

Rimane da affrontare un ultimo aspetto dirimente prima di andare ad affrontare le forme di partecipazione (e l'efficacia di questa partecipazione) del sindacato al sistema di rappresentanza in Provincia di Bolzano. Come già accennavamo, l'obbiettivo centrale dell'organizzazione sindacale è di realizzare o perlomeno tendere alla realizzazione della giustizia sociale, nelle sue varie declinazioni. Per ottenere ciò il sindacato si dota di una struttura organizzativa democratica, architettata per dare la maggiore efficacia alla propria funzione di rappresentanza, ma si pone anche come presidio della democrazia, nell'accoglimento del presupposto che solo in un contesto democratico il fine perseguito possa essere raggiunto. L'essere presidio della democrazia non ha però mai prefigurato per la nostra organizzazione, nel solco della tradizione della CISL nazionale, la richiesta di una collocazione organica del sindacato nell'ordinamento dello stato (o pubblico). Il ruolo sindacale si esplica in maniera predominante nell'ambito della contrattazione collettiva, affidando alla tutela legale solo “il sostegno dell'attività sindacale [...], la garanzia di un apparato minimo di tutele per i lavoratori sprovvisti di copertura contrattuale e la correzione di abusi” (Innocenti/Lai 2022, 18). Nell'economia di queste pagine non rientra un ulteriore approfondimento del concetto di *autonomia collettiva* o di *ordinamento intersindacale* (cfr. Giugni 1960), elaborati a partire dall'assunto sopra indicato, né ricostruire i complicati intrecci tra ambito legislativo ed ambito contrattuale, seguiti nel settore pubblico alla cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego; è sufficiente rimarcare qui la centralità della contrattazione nel perseguimento da parte sindacale degli obiettivi di miglioramento materiale, intellettuale e morale dei lavoratori e delle lavoratrici. Una volta definiti i criteri che permettono ad una sigla sindacale di sedere al tavolo delle trattative o di sottoscrivere contratti ed accordi collettivi (la cosiddetta rappresentatività), l'azione della stessa segue linee che potremmo caratterizzare come canoniche o istituzionali. Ciò avviene a tutti i livelli, da quello aziendale alla contrattazione collettiva nazionale, nei limiti che la giurisprudenza è andata via via definendo (Innocenti/Lai 2022, 32-49), ed ingloba anche

tutte le misure adottate a sostegno della contrattazione tra cui, come ultima ratio, lo sciopero collettivo.

In Provincia di Bolzano annualmente la SGBCISL partecipa, attraverso le sue federazioni, a centinaia di tavoli contrattuali. La maggior parte sono tavoli afferenti alla contrattazione di secondo livello, aziendale o territoriale, ma esistono anche contrattazioni di primo livello (il settore pubblico provinciale, con il Contratto di Intercomparto) ed integrativi provinciali ad esso parzialmente assimilabili come quella relativa al personale docente delle scuole a carattere statale.

Questa lunga ed articolata premessa per giungere ad una conclusione breve: l'attività sindacale specifica, quella del contrattare, non lascia molto spazio ad interventi di *lobbying*. I soggetti contrattuali sono infatti definiti con pattuizione diretta o nei limiti determinati dagli Accordi nazionali (ad esempio, l'Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 oppure il Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014) e dagli orientamenti giurisprudenziali; le richieste sono delineate attraverso piattaforme (prevalentemente di matrice sindacale) che hanno carattere pubblico; gli esiti (in termini normativi e/o economici) sono definiti dalle parti al tavolo contrattuale. Per dare approvazione ad accordi e contratti le organizzazioni sindacali hanno inoltre previsto forme di legittimazione democratica, attraverso o referendum aziendali (o di settore, aperti a tutti), o attraverso il coinvolgimento decisionale delle proprie iscritte e dei propri iscritti, chiamati a validare gli esiti contrattuali. Anche quest'ultimo rilievo conforta in senso pratico la *conclusio* sopra indicata: qualora le scelte contrattuali siano comunque da rimettere alla valutazione della cosiddetta base, un'eventuale azione di *lobbying* difficilmente supererebbe una semplice analisi in termini di costi/benefici.

4. La partecipazione al sistema di rappresentanza sociale in Alto Adige/Südtirol

4.1 Le forme della partecipazione: collaborazione e concertazione

La partecipazione della SGBCISL al sistema di rappresentanza sociale in Provincia di Bolzano si esplica, oltre che nelle forme *tipicamente sindacali* a cui abbiamo fatto riferimento nel terzo paragrafo, anche in altre due modalità che – semplificando e senza specifico rigore teorico – definiremo con i termini di *collaborazione* e di *concertazione*.

Nella prima facciamo rientrare la partecipazione – al pari delle altre organizzazioni sindacali rappresentative – ad una articolata serie di commissioni e consulte provinciali, comitati, enti, organismi di controllo. Tale partecipazione è definita (a livello nazionale o provinciale) o da disposizioni normative oppure deriva da accordi con l'ente pubblico o con le altre parti sociali. Di seguito proveremo a darne un quadro completo, ancorché sintetico.

Nella seconda modalità possiamo annoverare, invece, il sistema degli enti bilaterali e la partecipazione sindacale alla creazione e gestione sia della previdenza complementare regionale (con la formazione del fondo pensionistico negoziale regionale), che dei fondi sanitari integrativi, strumenti locali finalizzati al cosiddetto *welfare* integrativo. Anche in questo caso proveremo a sintetizzare le esperienze più rilevanti in cui è coinvolta la nostra organizzazione.

Se nelle richieste di *collaborazione sociale* troviamo una legittimazione di carattere storico-ideale del sindacato quale rappresentanza di interessi collettivi (spesso senza un suo reale coinvolgimento nella formazione delle decisioni), nelle pratiche *concertative* appare più pronunciato un ruolo attivo di trasformazione sociale (riferibile in generale ad una attività di redistribuzione della ricchezza) e quindi una legittimazione sostanziale del sindacato quale soggetto agente. Senza volere giungere qui già ad una valutazione conclusiva, non possiamo non rilevare che una capacità di *persuasione efficace* si profila prevalentemente laddove si aprono realmente spazi di progettazione, di concretizzazione e di implementazione di interventi sociali efficaci e di lungo periodo. Si potrebbe obiettare che gli ambiti concertativi richiamati attengano più all'ambito del *welfare*, come sopra indicato, e meno a quello delle trasformazioni del lavoro, della cogestione delle imprese o delle politiche sociali propriamente dette. Obiezione pertinente nell'ottica della concertazione ipotizzata dalle forze sindacali agli inizi degli anni '90, all'indomani della grande crisi dei partiti storici del secondo dopoguerra italiano e nella fase di transizione verso una maggiore integrazione europea, poi sfociata nella moneta unica; ma debole sia in riferimento al mutato contesto socio-economico, che costringe ad una maggiore valorizzazione degli accordi integrativi territoriali ed aziendali (al cui interno si collocano gli interventi integrativi di cui sopra), sia ai tentativi – trasversali alle formazioni politiche – di disintermediazione, cioè di limitato o decrescente riconoscimento dei corpi intermedi come interlocutori privilegiati della progettazione sociale.

4.2 Un quadro descrittivo

Riprendiamo ora il filo della nostra descrizione. La *SGBCISL* ha nominato propri/e rappresentanti in 30 organismi principali (ne tralasciamo alcuni di minor rilievo o estranei all'analisi che stiamo compiendo). La nomina avviene attraverso una deliberazione dell'Esecutivo dell'Unione sindacale provinciale, l'organismo di gestione dell'organizzazione, in cui sono rappresentate tutte le 14 federazioni di categoria, le tre strutture territoriali (Bolzano-Bassa Atesina, Merano-Venosta e Isarco/Rienza), nonché gli enti strumentali (servizi fiscali e di patronato, tra l'altro). Come da indicazione statutaria la selezione dei/delle candidati/e avviene attraverso i seguenti filtri: ambito di attività (anche al fine di una ripartizione equa tra le federazioni), competenze specifiche rispetto al profilo richiesto, esperienza eventualmente già maturata nella commissione o comitato a cui si viene nominati. Possiamo distinguere gli organismi di rappresentanza sostanzialmente in quattro gruppi; tre riferibili all'ambito della *collaborazione* (vedasi le relative figure da 1 a 5) ed uno a quello cosiddetto *concertativo* (vedasi figure 6 e 7). Nel gruppo uno (figura 1) rientrano gli enti di diretta filiazione sindacale che svolgono iniziative di ricerca, consulenza e supporto; tra essi annoveriamo ad esempio l'Istituto Promozione dei Lavoratori (AFI/IPL), tra i cui soggetti promotori assieme alle confederazioni sindacali figurano anche ACLI (Associazione Cristiana Lavoratori Italiani) e KVV (Katholischer Verband der Werktätigen), e la Consulta provinciale per la tutela dei consumatori ed utenti, organo di controllo del centro tutela consumatori CTCU. Nel secondo gruppo abbiamo inserito commissioni e comitati direttamente legati al lavoro (organi di progettazione, di controllo, di conciliazione o volti al dirimere vertenze di lavoro), distinguendo tra essi quelli promossi direttamente dalla Provincia di Bolzano (figura 2) e quelli gestiti in accordo con altri enti o istituzioni (ad esempio INPS o INAIL; figura 3). Nel terzo gruppo figurano comitati, consulte e commissioni, che si occupano di altre questioni di carattere generale, anch'essi distinti tra quelli direttamente promossi dalla Provincia di Bolzano (figura 4) e quelli promossi da altri enti o istituzioni (figura 5).

Nel quarto gruppo infine sono stati raccolti sia gli enti bilaterali, che hanno funzione assistenziale, solidaristica e formativa (figura 6), sia il fondo di previdenza integrativa Laborfonds che i fondi di assistenza sanitaria integrativa, come Sanifonds e SaniPro (figura 7). Qui di seguito il quadro completo dei 30 organismi, in cui operano rappresentanti *SGBCISL*, con l'indicazione delle funzioni svolte e delle norme (legislative, regolamentari o pattizie) che li hanno istituiti o promossi.

Fig. 1: Commissioni/enti di filiazione sindacale

Commissione/Ente	Competenze	Norma istitutiva
Istituto per la Promozione dei Lavoratori	Ricerca, consulenza, formazione e informazione per la promozione delle lavoratrici e dei lavoratori dipendenti.	<i>Legge provinciale 12 novembre 1992, numero 39</i>
Consulta provinciale per la tutela dei consumatori ed utenti	Esprime pareri sulla validità delle iniziative o dei programmi presentati dal Centro tutela consumatori e utenti, nonché elabora proposte sull'ammontare e sulle modalità dei contributi da concedere al Centro.	<i>Legge provinciale 20 maggio 1992, numero 15</i>

Fig. 2: Commissioni/enti attivi nell'ambito del lavoro (promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano)

Commissione/Ente	Competenze	Norma istitutiva
Commissione di conciliazione delle vertenze di lavoro	Conciliazione di controversie di lavoro.	<i>Articolo 410 Codice di procedura civile (la Commissione di conciliazione per le controversie di lavoro viene istituita in ogni provincia con decreto del Direttore di Ripartizione del Servizio Mercato del lavoro) Decreto di Ripartizione numero 23946/2022</i>
Commissione provinciale per l'impiego	La Commissione provinciale per l'impiego costituisce - dopo la Giunta provinciale - il massimo organo di programmazione, di direzione e di controllo della politica attiva del lavoro a livello provinciale. I suoi compiti comprendono la pianificazione, la gestione e il monitoraggio della politica attiva del lavoro a livello provinciale. A tal fine la Commissione elabora il "Documento strategico Politica attiva del lavoro".	<i>Legge provinciale 20 giugno 1980, numero 19</i>
Comitato provinciale per i rapporti di lavoro	Tratta i ricorsi delle aziende avverso il titolo esecutivo per crediti patrimoniali da lavoro.	<i>Deliberazione della giunta provinciale del 6 febbraio 2006, numero 327</i>
Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (ACP)	L'ACP si configura quale centro di competenza degli appalti pubblici in Provincia di Bolzano. L'Agenzia effettua gare d'appalto di lavori, acquisisce beni e servizi per le amministrazioni locali, le società e gli enti della Provincia e dei comuni, svolgendo anche attività di monitoraggio nell'ambito degli appalti pubblici.	<i>Legge provinciale 21 dicembre 2011, numero 15</i>

Commissione/Ente	Competenze	Norma istitutiva
Comitato provinciale di coordinamento per la salute e sicurezza sul lavoro	Il Comitato svolge compiti di programmazione e di indirizzo delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro.	<i>Deliberazione della giunta provinciale del 2 agosto 2022, numero 537</i>

Fig. 3: Commissioni/enti attivi nell'ambito del lavoro (promossi da altri soggetti)

Commissione/Ente	Competenze	Norma istitutiva
Comitato provinciale INAIL	Propone iniziative e programmi per lo sviluppo della cultura della prevenzione ed il miglioramento della salute e sicurezza nell'ambito lavorativo.	<i>Legge 3 dicembre 1962, numero 1712 modificata dalla Legge 7 aprile 2011 numero 45</i>
Comitato regionale dell'INPS	Mantiene contatti periodici con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, dei datori di lavoro, con gli enti di patronato e con gli altri organismi similari al fine di fornire informazioni sull'attività dell'Istituto nell'ambito regionale e di raccogliere le indicazioni e le proposte dei predetti organismi. Decide, in via definitiva, i ricorsi relativi alla sussistenza del rapporto di lavoro esclusi quelli relativi ai fondi speciali di previdenza.	<i>Legge 9 marzo 1989, numero 88 e successive modifiche ed integrazioni</i>
Comitato provinciale dell'INPS	Il comitato provinciale decide in via definitiva i ricorsi avverso i provvedimenti dell'Istituto concernenti diverse prestazioni (per invalidità, vecchiaia, superstiti, disoccupazione involontaria, malattia ecc.).	<i>Legge 9 marzo 1989, numero 88 e successive modifiche ed integrazioni</i>
Commissione provinciale per l'integrazione della retribuzione in agricoltura	Il trattamento sostitutivo della retribuzione è corrisposto dall'Istituto nazionale della previdenza sociale su deliberazione di una commissione costituita, presso ogni sede dell'Istituto stesso, con provvedimento del direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione.	<i>Legge 8 agosto 1972, numero 457</i>

Fig. 4: Commissioni/enti attivi in ambiti di carattere generale (promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano)

Commissione/Ente	Competenze	Norma istitutiva
Comitato unico di garanzia per le pari opportunità	Elabora, di concerto con la Consigliera di parità, un pacchetto di misure con l'obiettivo di continuare a promuovere la parificazione di dipendenti donne e uomini, migliorare il benessere e di contrastare le discriminazioni sul posto del lavoro nell'amministrazione provinciale.	<i>Legge provinciale 19 maggio 2015, numero 6</i>
Commissione provinciale per le pari opportunità per le donne	La commissione è istituita come organo consultivo della Giunta provinciale in materia di parificazione dei generi e di promozione della donna. Elabora pareri su disegni di legge, proposte per armonizzare normativa, regolamenti e programmi; elabora annualmente un piano di lavoro relativo ad azioni di informazione e formazione con la finalità di un'effettiva parificazione fra i generi.	<i>Legge provinciale 8 marzo 2010, numero 5</i>
Comitato consultivo per la revisione della normativa in materia di pacchetto famiglia e previdenza sociale	Per la predisposizione o la revisione dei testi normativi in materia previdenziale la Giunta regionale si avvale di questo comitato consultivo, che si occupa in particolare della normativa in materia di previdenza sociale.	<i>Legge regionale 23 maggio 2008, numero 3</i>
Consiglio Territoriale per l'immigrazione per la Provincia autonoma di Bolzano	Il Consiglio Territoriale per l'immigrazione è un organismo collegiale, presieduto dal Prefetto, che ha il compito di monitorare a livello provinciale la presenza degli stranieri e la capacità del territorio di assorbire flussi migratori. Promuove iniziative di integrazione, formula proposte al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione per risolvere problemi locali connessi al fenomeno migratorio.	<i>Previsti dal decreto del Presidente della Repubblica numero 394/1999 e istituiti con il decreto del presidente del Consiglio dei ministri 18 dicembre 1999</i>
Comitato di Sorveglianza del Programma del Fondo sociale europeo Plus 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano	Il Comitato di sorveglianza ha la funzione di accertare l'efficacia e la qualità dell'attuazione del Programma.	<i>Articolo 38-40 del Regolamento (UE) 2021/1060</i>
Consulta per il sociale	La consulta sottopone alla Giunta provinciale proposte di adeguamento della legislazione provinciale ed esprime pareri sui disegni di legge e sulle proposte di regolamento di esecuzione nel settore sociale; segue l'elaborazione del Piano sociale provinciale e dei singoli piani di settore e redige pareri sulle proposte.	<i>Legge provinciale del 30 aprile 1991, numero 13 e successive modifiche</i>

Commissione/Ente	Competenze	Norma istitutiva
Consulta per la ricerca scientifica e l'innovazione	Elabora proposte di linee guida e di priorità per l'incentivazione della scienza e dell'innovazione, che verranno utilizzate per la redazione del piano pluriennale provinciale per la ricerca scientifica e l'innovazione.	<i>Legge provinciale del 13 dicembre 2006, numero 14</i>

Fig. 5: Commissioni/enti attivi in ambiti di carattere generale (promossi da altri soggetti)

Commissione/Ente	Competenze	Norma istitutiva
Consiglio della camera di commercio	Il Consiglio è l'organo collegiale di indirizzo strategico della Camera di commercio ed esprime gli interessi generali dell'intera comunità economica. Determina, nell'ambito di una programmazione pluriennale, gli indirizzi generali e approva il programma di attività.	<i>Legge regionale 9 agosto 1982, numero 7 e successive modificazioni (legge regionale 24 ottobre 2007, numero 3)</i>
Comitato regionale di sviluppo della previdenza complementare	Il Comitato funge da strumento di collaborazione e coordinamento tra tutti i fondi pensione convenzionati con Pensplan Centrum, nonché quale strumento di coinvolgimento e di consultazione delle parti sociali a livello regionale.	<i>Legge regionale 27 febbraio 1997 numero 3 e successive modifiche</i>
Comitato per la promozione dell'imprenditoria femminile	Il Comitato, interno alla Camera di commercio di Bolzano, svolge funzioni di tipo consultivo-propositivo ed in particolare formula pareri non vincolanti alla Giunta camerale per la promozione delle donne nell'economia.	<i>Legge regionale 18 giugno 2012, numero 3</i>

Fig. 6: Gli enti bilaterali

Commissione/Ente	Competenze	Norma istitutiva
Comitato amministratore del Fondo di solidarietà bilaterale della Provincia autonoma di Bolzano	Si occupa della gestione del Fondo di solidarietà bilaterale. Il Fondo è volto ad assicurare nei confronti di lavoratori dipendenti da datori di lavoro privati una tutela - in costanza di rapporto di lavoro - nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa.	<i>Decreto interministeriale del 20 dicembre 2016, numero 98187</i>
Ente Bilaterale Sicurezza dell'Artigianato della Provincia autonoma di Bolzano (EBSA)	Rappresenta per le imprese e i lavoratori del comparto artigiano della Provincia di Bolzano l'Organismo Paritetico riconosciuto per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo, gestione operativa e monitoraggio dell'attività dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale (RLST) dell'artigianato e di	<i>Accordo provinciale del 6 agosto 2015 tra le Organizzazioni Sindacali, Associazione Provinciale dell'Artigianato lvh-apa, CNA/SHV, ASGB, CGIL/AGB, SGBCISL, UIL-SGK</i>

Commissione/Ente	Competenze	Norma istitutiva
	monitoraggio dello stato di applicazione delle norme vigenti in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.	
Fondo di solidarietà bilaterale per l'artigianato (FSBA)	Il FSBA interviene a favore delle lavoratrici e dei lavoratori dipendenti delle imprese artigiane iscritte al FSBA, con prestazioni integrative, in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro per difficoltà aziendale.	<i>Il Fondo è stato istituito dalle Parti Sociali Nazionali (Confartigianato, CNA, Casartigiani, C.L.A.I.I., CGIL, CISL, UIL) in attuazione dell'articolo 3, comma 14, della legge numero 92/2012 (Riforma Fornero) e dell'articolo 27, del decreto legislativo numero 148/2015. Nel 2016 il Fondo Bilaterale di Solidarietà per l'Artigianato FSBA ha ottenuto il riconoscimento giuridico per gestire autonomamente la cassa integrazione guadagni delle imprese artigiane, quindi non tramite l'INPS.</i>
Ente Bilaterale Artigiano della Provincia Autonoma di Bolzano	L'Ente Bilaterale Artigiano si propone lo scopo di promuovere la mutualizzazione delle prestazioni previste dai C.C.N.L. e dalla contrattazione nazionale e territoriale o dai futuri istituti che potranno essere concordati tra le parti.	<i>Accordo provinciale del 28 novembre 1991 tra le Organizzazioni Sindacali, Associazione Provinciale dell'Artigianato Ivh-apa, CNA/SHV, ASGB, CGIL/AGB, SGBCISL, UIL-SGK</i>
Ente bilaterale del terziario	L'EbK è l'Ente Bilaterale per il settore del terziario della distribuzione e dei servizi dell'Alto Adige.	<i>L'EbK è stato fondato come Ente Bilaterale territoriale nel gennaio 2000 a Bolzano dalle organizzazioni sindacali ASGB commercio, Filcams/LHFD CGIL-AGB, Fisascat SGBCISL, UILTuCS/TAAS assieme all'Unione commercio turismo servizi Alto Adige.</i>
Cassa Turistica Alto Adige	La Cassa Turistica Alto Adige (CTA) è un ente bilaterale che persegue l'obiettivo di salvaguardare gli interessi dei lavoratori e degli imprenditori del settore turistico.	<i>L'ente è stato fondato nel 1993 dall'Unione Albergatori e Pubblici Esercenti dell'Alto Adige (HGV) e dalle organizzazioni sindacali ASGB commercio, Filcams/LHFD CGIL-AGB, Fisascat SGBCISL, UILTuCS/TAAS in base al Contratto collettivo nazionale.</i>

Fig. 7: Enti di previdenza e sanità complementari

Commissione/Ente	Competenze	Norma istitutiva
Fondo Pensione Laborfonds	Fondo pensione complementare per i lavoratori dipendenti dai datori di lavoro operanti nel territorio del Trentino-Alto Adige.	<i>È costituito il Fondo Pensione Laborfonds in attuazione degli accordi stipulati nelle date 19 gennaio 1998 e 20 novembre 1998</i>
SANI-FONDS	Sanifonds è il Fondo Sanitario Integrativo per l'Artigianato della Provincia di Bolzano, che si rivolge principalmente alle aziende del settore artigiano. Lo scopo esclusivo di Sanifonds è l'erogazione di trattamenti e prestazioni socio-sanitarie integrative e/o complementari al Servizio Nazionale in favore dei lavoratori dipendenti.	<i>Accordo del 23 aprile 2013 tra le Organizzazioni Sindacali, Associazione Provinciale dell'Artigianato Ivh-apa, CNA/SHV, ASGB, CGIL/AGB, SGBCISL, UIL-SGK</i>
SaniPro	SaniPro è il fondo sanitario integrativo per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche provinciali.	<i>È costituito il Fondo sanitario integrativo SaniPro in base all'accordo stipulato tra amministrazione pubblica e organizzazioni sindacali in data 7 novembre 2017</i>
mySanitour+	mySanitour+ è il fondo sanitario integrativo per i dipendenti del settore turismo in Alto Adige.	<i>È costituito il fondo sanitario integrativo mySanitour+ in base all'accordo stipulato tra Federalberghi, l'Unione Albergatori e Pubblici Esercenti dell'Alto Adige (HGV), FILCAMS CGIL, FISASCAT CISL, UILTUCS UIL, e le oo.ss. locali ASGB Commercio/Turismo, Filcams/LHFD CGIL-AGB, Fisascat SGBCISL, UILTuCS/TAAS, in data 28 luglio 2021.</i>

Fonte: elaborazione USP SGBCISL

Questo specchietto riassuntivo evidenzia l'ampiezza degli ambiti di intervento, ma non può ovviamente dare ragione né dell'intensità né dell'efficacia dell'azione. Molte commissioni, tra quelle citate nelle figure 4 e 5, si riuniscono ad esempio una sola volta all'anno; altre hanno carattere meramente informativo, con la presentazione da parte dell'amministrazione di proposte o programmi già definiti, rispetto ai quali l'interlocuzione rasenta quasi il gioco delle parti, senza alcun tipo di vero confronto

(nella vulgata sindacale, per dare voce alla frustrazione che ne deriva, si usa spesso la locuzione “siamo stati sentiti, ma non ascoltati”). Si ravvisa inoltre, soprattutto negli ultimi anni, da parte delle istituzioni pubbliche una tendenza alla riduzione degli spazi di confronto o ad un loro informale ridimensionamento, nella misura in cui ad esempio i programmi o le proposte emerse da una commissione non trovano alcuna ricaduta in ambito legislativo-regolamentare oppure i soggetti chiamati al confronto su di una certa tematica sono così numerosi da rendere impossibile qualsiasi intervento mirato e concordato.

Volendo dare una valutazione di carattere qualitativo dobbiamo fare delle necessarie distinzioni. La partecipazione agli enti che abbiamo denominati come concertativi rappresenta in ogni caso per l'organizzazione sindacale un valore aggiunto; i risultati, ottenuti da tali enti, possono essere quantificati in termini di assistenza prestata, di progetti avviati e di *performance* gestionali. È ovvio che si tratta di risultati collettivi (ottenuti con il concorso di tutti i soggetti coinvolti – ovviamente compresi gli altri sindacati), ma la presenza organica di rappresentanti sindacali (o nei consigli di amministrazione o nell'assemblea dei soci) e lo specifico mandato da essi/esse assolto sulla base delle linee generali definite dagli organismi statuari permettono di identificare idealmente tali risultati con quelli della nostra sigla sindacale. In una recente pubblicazione, Michele Buonerba, ex segretario provinciale SGBCISL, preconizza addirittura che l'attività concertativa che si esplica negli enti citati, qualora meno frammentata e maggiormente rivolta alle esigenze specifiche del territorio, potrebbe rilanciare con forza il ruolo della rappresentanza sociale sindacale e ridare centralità alle relazioni industriali (Buonerba 2020, 50), relazioni che – come dicevamo sopra – rappresentano il fulcro dell'agire sindacale.

È inoltre assolutamente chiaro che le relazioni che tali enti hanno con chi amministra la *cosa pubblica* o con le forze politiche agenti sul territorio (provinciale o regionale) assumano sempre forma strettamente istituzionale e che siano quindi molto lontane da qualunque sospetto di ingerenza lobbistica.

Rispetto alle forme di partecipazione cosiddette *collaborative* il discorso risulta maggiormente articolato. Nel gruppo rappresentato nella figura 1 rientrano organi che potremmo definire *strumentali* dell'azione sindacale; attraverso iniziative di ricerca, di formazione e di consulenza, attraverso campagne di sensibilizzazione e di informazione essi svolgono un'importante funzione sociale *a nome del* sindacato (meglio, *dei quattro* sindacati confederali altoatesini). Si tenta di dare voce alle opinioni di lavoratrici e lavoratori (pensiamo a questo proposito, tra l'altro, al Barometro elaborato dall'Istituto Promozione Lavoratori), si mantiene alta l'attenzione sui temi del lavoro e dei suoi processi, si declinano nella pratica i diritti dei/delle

cittadini/e e degli utenti, contagiando la società altoatesina con bacilli di democrazia sociale. Risulta però difficile inquadrare queste iniziative di *public persuasion*, tenendo conto di quanto detto in introduzione, in una cornice strettamente lobbistica.

Negli enti, nelle commissioni, nei comitati ordinati nelle figure 2 e 3 i/le rappresentanti sindacali svolgono una funzione di tutela diretta del mondo del lavoro e di lavoratrici e lavoratori. Sono chiamati a dirimere controversie di lavoro, a valutare ricorsi contro la mancata concessione di aiuti o sostegni sociali (i cosiddetti ammortizzatori sociali), a valutare le politiche previdenziali ed assistenziali, a pungolare l'ente pubblico sulle politiche attive del lavoro (importante in questo senso la funzione della Commissione Provinciale per l'Impiego), a progettare misure di salvaguardia della salute e della sicurezza di chi lavora. Grandi aspettative vengono riposte, data la drammaticità dell'alto numero di incidenti e di morti sul lavoro, nel Comitato provinciale di coordinamento per la salute e la sicurezza sul lavoro, di recente ricostituito dopo lunga insistenza sindacale con Delibera della Giunta Provinciale di Bolzano del 2 agosto 2022, numero 537: le forze sindacali intendono svolgervi un ruolo di primo piano e spingere per iniziative concrete di salvaguardia della sicurezza sul posto di lavoro, per un rafforzamento dell'azione ispettiva e per più formazione, ma al momento si tratta solo di auspici.

Nei casi qui sopra descritti l'influsso dell'azione dei/delle rappresentanti sindacali e, tra loro, di quanti provengono dalla SGB *CISL* è immediatamente percepibile e direttamente proporzionale alla dote di competenze e di capacità di cui sono portatori e portatrici. Agiscono in un ambito, per così dire, proprio, con un riconoscimento sociale indiscusso. Anche in questo caso l'intervento, anche quello svolto nei confronti dell'ente pubblico, è palese, diretto, senza sotterfugi e non abbisogna né di patti nascosti, né di persuasioni occulte. Poco spazio anche in questo caso per sospetti casi di *lobbying*.

Il gruppo, elencato nelle figure 4 e 5, racchiude infine enti ed organismi tra loro molto diversi. Di fatto rappresentano l'ambito in cui potremmo aspettarci da parte sindacale una maggiore tendenza a "fare *lobby*": si tratta di organi in gran parte consultivi, ancorché autorevoli, attraverso cui provare a far filtrare la propria *Weltanschauung* sindacale. Le cose stanno effettivamente così? L'esperienza degli ultimi anni ci rende molto prudenti e la risposta non è univoca. Registriamo casi positivi dove l'iniziativa di contaminazione sindacale può dirsi riuscita: la Commissione pari opportunità, ad esempio, grazie anche agli spazi di maggiore autonomia concessa dalla legge istitutiva, ha potuto pianificare azioni ed interventi che la politica ha accolto in gran parte.

In altri casi la presenza sindacale è servita solo ad acquisire informazioni, senza reale confronto, a volte per demerito proprio (non sempre si dispone di risorse sufficienti per coprire ambiti o acquisire competenze al di fuori del proprio specifico campo d'azione), a volte a causa della citata tendenza da parte dei decisori politici e degli *entourages* amministrativi a ridimensionare – in modo esplicito o meno – gli spazi di confronto.

Un fattore, che non possiamo inoltre tralasciare, in questo ambito valutativo, è quello della pluralità dei soggetti sindacali. Ciò che in termini generali costituisce, infatti, un carattere specifico – ed una ricchezza – del sindacalismo italiano, cioè il suo essere *plurale*, in un contesto di analisi della sua potenzialità e della sua efficacia persuasiva non può che rappresentare un evidente fattore di debolezza. Non esistono ovviamente prove controfattuali (anche la comparazione con altri modelli organizzativi non aiuta in questo senso, data la diversità dei contesti), ma risulta abbastanza intuitivo che un movimento sindacale unitario, forte e coeso potrebbe mettere in campo azioni di maggiore efficacia ed ottenere probabilmente risultati più rilevanti.

Per chiudere questo capitolo occorre citare, infine, un ultimo fronte: quello delle relazioni informali. Ogni organizzazione sociale di grandi dimensioni sviluppa una rete di interazioni informali con le altre organizzazioni, con il mondo politico, con i soggetti economici. Non si tratta sempre solo di rapporti individuali, importanti nella sfera privata, ma, come afferma la sociologa Fortunata Piselli, ci riferiamo a rapporti che possono avere anche effetti virtuosi nella sfera sociale: “Le relazioni informali [...], nelle loro proiezioni esterne, possono giocare un ruolo importante nel favorire lo sviluppo economico e la partecipazione democratica” (Piselli 2015). Possiamo rintracciare in tale rete elementi di *lobbying*? Possono pesare queste relazioni informali nel costruire un maggiore consenso nei confronti delle idee e delle proposte sindacali? Non ne possiamo escludere aprioristicamente una funzione positiva (l'essere riconosciuti come competenti e coerenti può, ad esempio, agevolare relazioni di dialogo più positive o mantenere aperti canali di comunicazione), ma in mancanza di verifiche empiriche siamo costretti a considerarne gli effetti come tendenzialmente marginali.

5. Conclusioni

Come affermato in premessa, il taglio dato a questo breve saggio è di tipo meramente descrittivo. L'angolo visivo da cui si è tentato di rintracciare un qualche atteggiamento lobbistico nell'azione sindacale è quello definito dalle esperienze maturate all'interno della *SGBCISL*, nelle sue varie articolazioni. Le brevi conclusioni che seguono vanno quindi viste all'interno di questa specifica cornice.

Tentiamo di rispondere alle domande poste all'inizio di questo contributo. È ravvisabile un'azione di *lobbying* nell'agire sindacale? Se per *lobbying* si considera in senso lato un processo volto a influenzare, in piena trasparenza, i decisori politici, è facilmente constatabile che una parte delle iniziative sindacali, come sopra descritte, sono volte a questo scopo. È indubbio che le organizzazioni sindacali sono interessate a che i temi del lavoro e della sua dignità trovino sempre più spazio nelle agende politiche; è un compito inderogabile di promozione sociale, che abbiamo visto si esplica nella partecipazione ad un numero consistente di enti ed organismi, senza escludere in questo senso anche la rete delle cosiddette relazioni informali, esistenti ma difficilmente valutabili in termini di quantità ed efficacia. Parliamo in sintesi di una partecipazione strutturata, non personalizzata, che deve rispondere alle linee di indirizzo definite negli organismi statutari della *SGBCISL* e quindi più lenta, forse meno efficace, di quella messa in campo da altre *lobbies* (e sicuramente con minori risorse finanziarie).

Tale rete partecipativa, al netto delle difficoltà prodotte dalla pluralità sindacale, costituisce però solo una parte, non preponderante, dell'azione sindacale. Ciò per due ragioni di fondo. Da una parte abbiamo più volte sottolineato che lo specifico sindacale è costituito dall'orizzonte delle relazioni industriali e delle pratiche contrattuali. Il sindacato contratta e lo fa in nome dei propri associati. La contrattazione assume valore generalmente erga omnes e travalica la semplice difesa di interessi di parte, avendo l'ambizione di produrre benefici effetti sociali generali. In secondo luogo, il sindacato si pone come soggetto collettivo e come portatore di interessi collettivi. L'affermazione del *primato del lavoro sul capitale* e la promozione del *miglioramento materiale, intellettuale e morale* dei lavoratori e delle lavoratrici rappresentano – come dicevamo – obiettivi collettivi, che si declinano in tanti obiettivi particolari ma non perdono mai il riferimento ideale generale. In definitiva, quanto di più distante da una attitudine a pratiche lobbistiche.

Riferimenti bibliografici

- Buonerba, Michele (2020), *Oltre la marginalità*, Roma: Edizioni Lavoro
- Erne, Roland (2017), *Interest Groups*, in: Caramani, Daniele (a cura di), *Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press, 254-257
- Giugni, Gino (1960), *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano: Giuffrè Editore
- Grødem, Anne Skevik/Hippe, Jon M. (2019), *Networking, Lobbying and Bargaining for Pensions: Trade Union Power in the Norwegian Pension Reform*, in: *Journal of Public Policy*, 39 (3), 465-481
- Innocenti, Ettore/Lai, Marco (2022), *Il diritto sindacale tra conferme e sviluppi*, Roma: Edizioni Lavoro
- Piselli, Fortunata (2015), *La forza delle relazioni informali nella vita collettiva. Riflessioni sul Mezzogiorno*, www.treccani.it/enciclopedia/la-forza-delle-relazioni-informali-nella-vita-collettiva-riflessioni-sul-mezzogiorno_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/ (17.01.2023)
- Schludi, Martin (2005), *The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- SGBCISL, *Statuto dell'Unione Sindacale Provinciale SGBCISL della Provincia autonoma di Bolzano*, www.sgbcisl.it/sites/default/files/editorcontent/statutosatzungen-2022-sgbcisl-09092022-def.pdf (17.01.2023)
- Valentini, Chiara/Ihlen, Øyvind/Somerville, Ian/Raknes, Ketil/Davidson, Scott (2020), *Trade Unions and Lobbying. Fighting Private Interests While Defending the Public Interest?*, in: *International Journal of Communication* 14, 4913-4931



Peter Nindler

Von den Hinterzimmern in die PR-Stub'n

From the back rooms to the PR parlor

Abstract Political lobbying in Tyrol has changed over the past 30 years. From backroom politics, the spheres of influence became more modern. PR professionals have also taken over as a source of political advice in Tyrol. The modernization of politics in Tyrol began with the governor Wendelin Weingartner, who served at the end of the 1980s. With him, even political communication had also changed rapidly. The previously dominant agricultural lobbyism was pushed back. At the same time, however, tourism has retained its role as the gray eminence in political decisions. The corona pandemic has not only reinforced this impression, but also triggered an intensive debate about the influence of tourism in Tyrol. As a counterweight to tourist lobbying, a well-networked interest group of environmental NGOs has also emerged.

1. Einleitung

2003 haben die beiden Journalisten Michael Sprenger und Benedikt Sauer die „wirtschaftlichen und politischen Hintergründe zum geplatzten Bank-Geschäft am Brenner“ zwischen der Hypo Tirol Bank und der größten Bank Südtirols, der Sparkasse in Bozen, in ihrem Buch „Dreierwatter“ ausführlich nachgezeichnet. „Die große Politik, so sagen selbst die Machthaber, wird in Tirol im Hinterzimmer beim Watten ausgemacht“, stellen sie fest und nähern sich damit einer politischen Zustandsbeschreibung an (Sauer/Sprenger 2003, 49). Eine aus heutiger Sicht wohl etwas aus der Zeit gefallene Einordnung, für die damaligen Verhältnisse allerdings eine mehr als zutreffende politische Betrachtungsweise. Das Ringen um die Hypo Bank gipfelte nämlich 2001 in eine der größten Krisen in der Tiroler Politik im Allgemeinen und in der Tiroler Volkspartei im Besonderen.

Sie beschleunigte zum einem das Ende der Amtszeit von Landeshauptmann Wendelin Weingartner, dem ÖVP-Wirtschaftsbündler, der (gesellschafts)politisch endgültig mit der Ära von Eduard Wallnöfer gebrochen hat. Davor hatte Wallnöfer von 1963 bis 1987 Tirol ein Vierteljahrhundert lang als Landeshauptmann mit all seiner Dominanz und persönlichen Strahlkraft geprägt. Die Hypo-Krise war dann als Wendepunkt gleichzeitig der Beginn der relativ kurzen Karriere von Herwig van Staa an der Spitze des Landes (2002 bis 2008). Der Schwiegersohn Wallnöfers, dem es 1994 mit seiner ÖVP-Abspaltung „Für Innsbruck“ auf Anhieb gelang, Bürgermeister der Landeshauptstadt Innsbruck zu werden, wurde im Oktober 2001 Parteiboss der Tiroler Volkspartei und ein Jahr danach Landeshauptmann. Sein politisches Wirken ist erneut mit einem Landesunternehmen verbunden: mit dem Landesenergieversorger Tiwag. Die Ausbaupläne u.a. für die Kraftwerke Sellrain-Silz oder für das Kaunertal ließen die Wogen im Land hochgehen. Nach seiner Wahlniederlage 2008 musste van Staa dem damaligen Innenminister und Obmann des Tiroler ÖVP-Arbeitnehmerbundes, Günther Platter, Platz machen, der bis Ende Oktober 2022 nicht weniger als 14 Jahre Tiroler Landeshauptmann war.

Die Tiroler ÖVP stellt seit 1945 in Tirol den Landeshauptmann, seit 1999 regiert sie in einer Koalition. Wobei Herwig van Staa 2003 mit seiner bei der Landtagswahl zurückgewonnen absoluten Mehrheit eine Alleinregierung bilden hätte können. Doch van Staa entschied sich neuerlich für eine Zusammenarbeit mit der SPÖ. Die ÖVP-SPÖ-Koalition dauerte bis 2013, bevor Günther Platter mit seinem Prestigemodell Schwarz-Grün ein sichtbares politisches Zeichen setzen wollte. Mit Platters Abgang 2022 hatte auch die schwarz-grüne Landesregierung ausgedient, Schwarz-Rot feierte ein Comeback.

2. Einflussspähren statt Watterkarten

Und wie verhält es sich 20 Jahre nach dem „Dreierwatter“ mit der Hinterzimmer-Politik in Tirol? Die Hinterzimmer sind geblieben, das politische Kartenspiel als solches hat jedoch ausgedient. Weil die Kommunikationsinstrumente andere geworden sind. „Politische Public Relation“ wurde immer wichtiger, PR- und Politik-Berater/-innen haben die politische Bühne betreten und sind dort präsenter denn je. Im Rückblick könnte man sagen, dass rund um die Jahrtausendwende der politische Lobbyismus als solches in Tirol eine Begrifflichkeit geworden ist. Eine Einfluss-sphäre, ob man sie nun Lobbyismus oder Netzwerken nennt, ist jedenfalls über die Jahrzehnte hinweg dominant geblieben: Neutral könnte sie als graue Eminenz bezeichnet werden, weniger zurückhaltend jedoch als touristische Kraft des Faktischen auf die politische Gemengelage mit zentrifugalem Konfliktpotenzial.

Gerade die Anfang 2020 ausgebrochene Corona-Pandemie hat dieses Spannungsfeld beinahe schon beherrschend in den Mittelpunkt gerückt. Aber es ist vorrangig das Fremdbild über touristische Vorgänge, das Tirol in den vergangenen Jahren den Stempel aufgedrückt hat. Johannes Huber, selbstständiger Journalist, der auf <https://diesubstanz.at> Hintergründe und Analysen zur Politik schreibt, analysierte am Höhepunkt der Auseinandersetzungen um die südafrikanische Corona-Virus-variante in Tirol (Huber 2021): „Das Land ist vielschichtig, wird jedoch von einer Mehrheit geprägt, die vom Tourismus anhängig ist. Schlimmer: Seine Lobbyisten haben eine Monopolstellung und können die Politik vor sich hertreiben.“

Ein Buch von hinten zu lesen, ist vielleicht eine Antwort darauf, aber trotzdem nicht einfach. Der Landeshauptmann außer Dienst Günther Platter hat es nach dem Abebben der ersten Corona-Welle in Tirol und angesichts der heftigen Diskussionen über das Corona-Pandemiemanagement in Ischgl im Frühjahr 2020 in einem Interview der Tiroler Tageszeitung einmal so formuliert:

„Das Buch von hinten zu lesen, ist das einfachste. Jede Entscheidung wurde in Abstimmung mit den Experten und dem Gesundheitsministerium getroffen. Die Maßnahmen erfolgten zu jedem Zeitpunkt nach bestem Wissen und Gewissen. Dass man das eine oder andere aus heutiger Sicht vielleicht anders entscheiden hätte können, darüber mache ich mir natürlich Gedanken. Mit dem Wissen von damals würde ich heute nicht anders handeln. Eine Entscheidung wie die Selbstisolation Tirols möchte ich allerdings nie wieder treffen müssen. Aber den Hut draufzuhauen, ist nicht meine Art. Es war eine harte Zeit, doch gerade in so einer Krisensituation

wie jetzt muss man sich auf einen Landeshauptmann verlassen können. Da braucht es die volle Kraft, die Energie und die Ruhe, das Land aus der Krise herauszuführen.“ (Mitterwachauer/Nindler 2020, 16–17)

Krise ist das Stichwort und damit einhergehend der Imageverlust in einem der wichtigsten Wirtschaftssektoren Tirols – eben im Tourismus. Wie das „Tirol Tourism Research“ (2022) ausführt, betrug die direkte Wertschöpfung des Tourismus in Tirol 2018, also in Vor-Pandemiezeiten, fünf Milliarden Euro. Das waren 14,3 Prozent der gesamten Bruttowertschöpfung Tirols. Gemeinsam mit den indirekten Wertschöpfungseffekten steigt diese Zahl auf 5,8 Milliarden Euro, was einem Anteil von 16,9 Prozent entspricht. „In Tirol hat der Tourismus damit die größte wirtschaftliche Bedeutung, gefolgt von Salzburg (11,7 Prozent direkter Anteil am Bruttoregionalprodukt).“

3. Die graue Eminenz: Touristischer Lobbyismus

Hat der touristische Lobbyismus das Land verändert und hat die Politik das zu lange und zu unreflektiert geschehen lassen? Waren die politischen Verantwortlichen sogar ein wesentlicher Teil davon, weil sie mit der Corona-Pandemie wie von einem Bumerang mit negativem Drall voll erwischt wurden? Um diese Fragen zu beantworten, benötigt es jedenfalls eine Rückblende, beginnend mit den politischen Ausläufern am Ende der 1980er-Jahre. Denn damals vollzog sich in Tirol eine politische Zäsur.

Es war Wendelin Weingartner, der mit seiner Wahl zum Parteichef der Tiroler Volkspartei 1991 und zum Landeshauptmann zwei Jahre später, das Land auf einen aktuellen Stand bringen wollte. Politisch, gesellschaftlich und wirtschaftlich. Seine Amtszeit macht zugleich die Professionalisierung der Landes-Politik und den Übergang von Macht-Demonstrationen hin zu politisch gut aufgegleisten Entscheidungen erkennbar. Die Ära der prägenden politischen und zugleich dominanten Leitfigur Eduard Wallnöfer lag nur wenige Jahre zurück. Mit seiner wohl durchdachten Symbolik, nach seinem Rücktritt als Landeshauptmann 1987 noch ein Jahr lang Obmann des mächtigen Tiroler Bauernbunds zu bleiben, wollte „der Walli“ der ÖVP mit seinem Abschied noch eines deutlich zu verstehen geben: Die Volkspartei soll trotz des anhaltenden Rückgangs des bäuerlichen Tirols weiterhin das Klavier sein, auf dem der Bauernbund spielt. Das in anderen Ländern längst unzeitgemäße politische Vermächtnis von Eduard Wallnöfer hätten seine Nachfolger in die Zukunft hinüber-

retten müssen. Darunter kann auch ein politischer Agrar-Lobbyismus verstanden werden, der sich aber nicht nur auf die immer kleiner werdende Gruppe der Landwirte beschränkte.

Denn das Prinzip Urwahl im Bauernbund, das bis heute noch gilt, hat die Funktionsriege des ÖVP-Bauernbunds stark gemacht: von der Orts- bis hinauf auf die Landesebene und zur Bundesvorstehung werden ihre Repräsentanten und schlussendlich politischen Akteure gewählt. Dazu kommt noch die enge personelle Verschränkung mit der eigentlich überparteilichen Interessenvertretung der Bauern und Bäuerinnen – der Landwirtschaftskammer mit ihren Bezirkskammern. Im Kern mögen immer die bäuerlichen Anliegen im Vordergrund gestanden sein, doch damit ging insgesamt die Entwicklung des ländlichen Raums mit dem Tourismus und der infrastrukturellen Erschließung einher.

So hat Eduard Wallnöfer für seine Amtszeit bewusst den legendären Satz geprägt, „Verkehr ist Leben“. Als seinen persönlichen Fußabdruck für eine Modernisierung. Seine größte Sorge war, dass Tirol umfahren, also „wirtschaftlich“ ignoriert wird. So trieb Wallnöfer den Ausbau der Inntal- und Brennerautobahn voran, allen voran unterstützt vom ÖVP-Bauernbund. Dieser Agrar-Lobbyismus hat die Nach-Wallnöfer-Zeit überdauert. Selbst die Zäsur unter Wendelin Weingartner haben die bäuerlichen Funktionäre durchgetaucht. Sie mussten sich zwar anpassen, aber das führte zu einer noch breiteren Aufstellung. Schließlich verstehen sie sich heute als Sprachrohr für den ländlichen Raum.

4. Aufbruch und Rückfall in alte Muster

Mit Wendelin Weingartner geriet das System des Bauernbunds jedoch ins Wanken. Nicht der damalige Landwirtschaftsminister und spätere EU-Agrarkommissar Franz Fischler wurde Nachfolger des seit der Landtagswahl 1989 mit einem Verlust von 16 Prozent schwer angeschlagenen Landeshauptmanns Alois Partl, sondern der Wirtschaftsbündler Wendelin Weingartner. Und auch nicht der junge aus dem Bauernbund stammende 43-jährige Landesrat Ferdinand Eberle. Der damalige Bauernbundobmann Anton Steixner (34) unterstützte schließlich die Wahl Weingartners, in der Hoffnung selbst unter Weingartner in die Landesregierung berufen zu werden.

Doch Weingartner verbündete sich politisch mit Eberle, wollte er doch die Bünde in der Partei – und somit auch den Bauernbund- zurückdrängen. Denn Eberle war nicht der klassische Bauernbund-Funktionär. Mit einem strengeren Raumordnungs- und Grundverkehrsgesetz sowie Nachdenkpausen im Tourismus, aus dem später die

Seilbahngrundsätze hervorgingen, versuchte Weingartner den Einfluss der Bauern zurückzudrängen. Und die Partei wurde zu den „Wir Tirolern“. Aus heutiger Sicht genial gemanagt vom vormaligen ORF-Tirol-Moderator Helmut Krieghofer, den Weingartner geschickt als Hauptgeschäftsführer in die Partei lotste.

Weingartners damals als modern empfundene Politik eröffnete neue Einfluss-sphären. „Im Zweifel für die Wirtschaft“, schlug gerade der Bauernbündler als Wirtschaftslandesrat Ferdinand Eberle einen bemerkenswerten regierungspolitischen Pflock ein. Damit hat Eberle aber auch die letzte Phase der Ära Weingartner bestimmt. Und wie ein roter Faden zieht sich einmal mehr die Diskussion darüber durch alle politischen Ebenen, wie dominant die Tourismus- und Seilbahnlobby in Tirol ist.

Bereits 1999 zog der 2019 verstorbene Leiter der Fachabteilung Raumplanung-Naturschutz im Österreichischen Alpenverein, Peter Haßbacher, ein zwiespältiges Resümee über die Seilbahnpolitik unter Weingartner.

„Über diese im Jahre 1989 groß angekündigte ‚Besinnungsphase‘ und ‚Neuorientierung der Tiroler Seilbahnpolitik‘ ist im Grunde genommen aufgrund des großen Einflusses der Seilbahnbranche auf die Tiroler Politik eine sehr magere Bilanz zu ziehen. Von einer starken Zurückhaltung bei der Entwicklung der schitouristischen Transportkapazität im Zeitraum von 1989 bis 1992 war wenig zu bemerken. Zwischen 1992 und 1996 konnten ca. 60 Seilbahnen und ebenso viele Schleplifte neu gebaut werden; 1996 wurden rund 1250 Hektar für neue Pistenflächen freigegeben. Im Vorwahljahr 1998 brachen aus wahlstrategischen Gründen bekanntlich ohnehin alle Dämme.“ (Haßbacher 1999, 11)

Die Erschließung der Wilden Krimml im Zillertal im Jahr 1998 symbolisierte dieses Aufeinanderprallen von touristischen Interessen und politischen Realitäten. Daraus ist über viele Jahre eine starke Wechselbeziehung zwischen den Touristikern und insbesondere der Tiroler Volkspartei gewachsen. Denn sie bildeten gleichzeitig eine Stütze der Partei – vor allem als „schwarze“ Multiplikatoren/Talkaiser in den von ihnen erschlossenen (Seiten-)Tälern Tirols, als Arbeitgeber/-innen und diejenigen, die den Wohlstand in die Berge gebracht haben: Es entwickelten sich enge politische Bande. Genannt sind nur Heinrich Klier (Stubai Gletscher), der Ötztaler Tourismus-pionier Hans Falkner oder der Zillertaler Seilbahnunternehmer Heinz Schultz, dessen Schwester Vizepräsidentin der österreichischen Wirtschaftskammer ist und in den vergangenen Jahren immer wieder für Ämter in der Bundesregierung gehandelt wurde.

In seinem Buch „Österreich – Die zerrissene Republik“ wirft der Politikwissenschaftler, Journalist und Buchautor Hans-Peter Siebenhaar einen kritischen Blick auf diese Symbiose:

„Die Seilbahnunternehmen des Landes sind mächtige Unternehmen in den Dörfern, Städten und Regionen der Alpen. Sie bestimmen, was geht und was nicht. Für ökologische Interessen bleibt in den Tälern wenig Platz. Es geht schließlich um viel Geld, um sehr viel Geld. Die Seilbahnunternehmen setzen jährlich knapp 1,3 Milliarden Euro um. Sie spielen bei der weiteren Industrialisierung der Berge die Schlüsselrolle.“ (Siebenhaar 2017, 153–154)

5. Das politische Gewicht der Touristiker

Aber nicht erst seit der Corona-Pandemie, in der mit Ischgl die Diskussion über den Einfluss der Touristiker/-innen im Land eine internationale Dimension erhalten hat, wird über die Frage diskutiert, wie viel Freizeitwirtschaft und (vielerorts umstrittene) touristische Erschließungen Tirol noch verträgt. Wie verhält es sich nun tatsächlich mit dem politischen Gewicht der Touristiker? Es ist in den vergangenen Jahrzehnten keinesfalls größer geworden, sondern seit jeher gegenwärtig (Nindler 2021, 57). Einer der einflussreichsten Touristiker im Land, der ehemaligen Obmann des Verbands der Tourismusverbände sowie des Tourismusverbandes Paznaun-Ischgl (bis 2019), Alfons Parth, stellt in einem „Brief an Tirol“ in der Tiroler Tageszeitung eine Gegenthese dazu auf und verteidigt den Tourismus als zentrale Lebensgrundlage in den Tälern.

„Wollen wir wirklich gleichermaßen kopflos wie oberflächlich am Ast, auf dem das ganze Land sitzt, sägen? Gerade für die Täler Tirols ist die zukunftsfähige Entwicklung der Tourismusbranche, die zwischen beamteten Allergenverordnungen und Steuererhöhungen stöhnt, zentrale Lebensgrundlage. Jeder dritte Euro wird im Tourismus verdient, jeder vierte Vollarbeitsplatz vom Tourismus geschaffen. Und mit diesen Einnahmen sind bisher nicht nur jahrzehntelange stabile Zukunftsperspektiven abseits von globalen Wirtschaftskrisen verbunden, sondern auch herausragende Freizeitangebote und exzellente Infrastruktur, auch für Einheimische, erst möglich. Die Tourismuspioniere Tirols waren keine Schafe. Gegenwind war Alltag, mutige Visionen, zukunftsweisende Investitionen waren ihr

Geschäft. Diese Dynamik mit Augenmaß muss sich gegen die unheilvolle Allianz von Bürokratie und Bedenkenträgern durchsetzen- um neue, dringend nötige „Touch-Points“ z. B. von digitaler Jugendkultur und Familien aus urbanen Metropolen mit Wintererlebnissen zu schaffen. Um schlussendlich die internationale Exzellenz unseres touristischen Angebots mit angemessener Wertschöpfung in einer einzigartigen alpinen Landschaft jahresumspannend zu etablieren. Zum Wohl des Landes muss der Tourismus raus aus der Defensive.“ (Parth 2016, 8–9).

Der Obmann der Fachgruppe Seilbahnen in der Wirtschaftskammer, ÖVP-Nationalrat, Tiroler ÖVP-Wirtschaftsbundobmann, Hotelier und Geschäftsführer der Gerloser Bergbahnen, Franz Hörl, personifiziert seit Jahren ebenfalls den Widerstreit um den Stellenwert des Tourismus und dessen Macht. Gleichzeitig verkörpert er die Symbiose des Lobbyisten mit der Brückenfunktion zur Politik. Zwei Tage vor der Landtagswahl am 25. September 2022 befasste sich Hermann Fröschl in den „Salzburger Nachrichten“ mit dieser Wechselwirkung: „Die schwarzen Netzwerke um Seilbahnlobbyisten Franz Hörl bescherten dem Land zuletzt einen fragwürdigen Ruf. Dabei hat Tirol wirtschaftlich einiges zu bieten, trotz starker Abhängigkeit vom Tourismus. Es sind Tourismuslobbyisten wie Hörl, die seit Jahren das Außenbild von Tirol prägen: markig, patriotisch, selbstbewusst. Nicht wenige meinen: machtwersessen, arrogant und chauvinistisch“ (Fröschl 2022, 3).

Hörl selbst „fühlt sich aber nicht als Lobbyist“, wie er erklärt (Interview mit Franz Hörl 2022). Er bezeichnet sich vielmehr als Vertreter des ländlichen Raums und des Tourismus. „Der Tourismus trägt natürlich zum Wohlstand Tirols bei“, definiert er seine Rolle als legitimer Interessenvertreter. Ist sein Einfluss auf die Politik zu groß? „Sicher nicht, jener der Beamtenschaft ist deutlich dominanter.“ Wäre er ein Lobbyist, sagt Hörl, hätte er sich dafür einsetzen müssen, dass die Seilbahnen im Corona-Winter 2020/2021 nicht aufsperrten. „Denn da haben wir ein Minus von knapp 90 Prozent oder 146 Millionen Euro gemacht.“

Anders charakterisiert Dominik Prantl in der Süddeutschen Zeitung den wortgewaltigen Zillertaler:

„Womöglich braucht jeder Lobbyverband, jede Partei und jede Mannschaft einen wie Franz Hörl. Einen, der – um im Sportduktus zu bleiben – weder sich selbst noch die anderen schont, der im öffentlichen Diskurs gerne die Blutgrätsche auspackt und dann unschuldig mit den Schultern zuckt: War da was?“ (Prantl 2021).

6. Die Netzwerker

Geht es um Netzwerke und um Fäden, die im Hintergrund gesponnen werden, wird in einem Atemzug die 2002 gegründete Tiroler Adlerrunde politisch etikettiert. Sie ist heute ein Zusammenschluss von rund 40 Unternehmen im Land und beschreibt sich selbst als eine politische unabhängige Plattform namhafter Unternehmerpersönlichkeiten aus unterschiedlichen Branchen.

„Sie verbindet Gründergeist, Weitblick und eine tiefe Verbundenheit mit ihrer Heimat. Die Runde versteht sich als eine impulsgebende Ideenschmiede, mit dem klaren Ziel, bestmögliche Rahmenbedingungen für eine starke Tiroler Wirtschaft im Einklang mit nachhaltigen Werten zu schaffen. Die Mitglieder pflegen einen stetigen und offenen Austausch hinsichtlich gegenwärtiger und zukünftiger Entwicklungen und Herausforderungen unter Miteinbeziehung gesellschaftlich relevanter Bereiche und Institutionen.“ (Tiroler Adler Runde 2022).

Das dürfte wohl eine bewusste Herabstufung ihrer Bedeutung sein, denn die Mitglieder der Adler Runde suchen stets den kurzen Draht zu den Schalthebeln der Macht. Dazu kommt noch ihre enge Verbindung mit dem Tourismus. „Mehr als die Hälfte der fast 50 Mitglieder der Adler Runde hat in der einen oder anderen Form mit dem Tourismus zu tun: Berge, Menschen, Kulinarik“, kommentierten etwa Steffen Arora und Fabian Schmid im „Standard“ (Arora /Schmid 2020). Ihre Mitglieder haben auch für die „türkise“ ÖVP unter dem ehemaligen ÖVP-Chef und Bundeskanzler Sebastian Kurz gespendet. Mehr als eine Million Euro. In der Debatte um Parteispenden an die Volkspartei geriet die Adler Runde 2019 österreichweit in den Fokus. „Zu Unrecht“, wie Ingeborg Freudenthaler, Unternehmerin, Mitbegründerin und Sprecherin der Unternehmer-Runde im Juni 2019 in der „Tiroler Tageszeitung“ erklärte. „Die Adler Runde hat nie gespendet. Und sie wird das auch in Zukunft nicht tun“ (Sprenger 2019, 11).

Im gleichen Artikel zeigt TT-Journalist Michael Sprenger auf, wie die Adler Runde 2017 gegen das Kabinett des damaligen Bundeskanzlers Christian Kern (SPÖ) Stellung bezogen hat. Allein der erfolgreiche Bauunternehmer Klaus Ortner hat 438.000 Euro für die ÖVP unter Kurz gespendet.

„Bereits ein Jahr zuvor, im Jahr 2016, warb Kurz in Tirol bei Unternehmen um Spenden. Und zwar für den Fall des Wechsels in der ÖVP und

den dann geplanten Neuwahlen. Darauf hat Reinhold Mitterlehner in seinem Buch, Haltung‘ hingewiesen. Mitterlehner trat im Mai 2017 als ÖVP-Chef und Vizekanzler zurück – Kurz übernahm.“ (Sprenger 2019, 11).

Dass jetzt die Spenden hochkochen, konnte Adler-Runde-Sprecherin Ingeborg Freudenthaler damals nicht nachvollziehen. „Ich versteh’ die Aufregung nicht“, meinte Freudenthaler und erinnert an die Unterstützung der NEOS durch den Industriellen Hans Peter Haselsteiner (Sprenger 2019, 11). Wird die Adler Runde im laufenden Nationalrats-Wahlkampf, gemeint war jener im Herbst 2019, wieder aktiv? „Wir werden uns jedenfalls politisch äußern, wenn wir es für notwendig erachten“, entgegnete Freudenthaler (Sprenger 2019, 11).

Wenn es darum ging, Position zu beziehen, dann hat es die Adler Runde jedenfalls getan. So positionierte sie sich etwa im Oktober 2017 für die Bewerbung für dritte Olympische Winterspiele in Innsbruck, die Abstimmung endete jedoch mit einem bösen Erwachen für die Olympia-Befürworter. Im Tiroler ÖVP-Wirtschaftsbund zogen die Vertreter der Adler Runde ebenfalls ihre Fäden. So auch im Vorfeld der Wahl am 25. April 2016, als Franz Hörl den langjährigen Obmann und damaligen Wirtschaftskammerpräsidenten Jürgen Bodenseer abgelöst hat. „Uns geht es um eine starke, unabhängige, dynamische Stimme für die Tiroler Wirtschaft, nicht um kurzfristige Altersdebatten“, meinte Freudenthaler (Heubacher 2016, 4). Die Adler unterstützten Franz Hörl, indem sie gleichzeitig eine Umfrage auf den Tisch gelegt haben. Nur ein Drittel der Wirtschaftsbundmitglieder würden sich in der von „market“ durchgeführten Befragung mit der Arbeit des Wirtschaftsbundes zufrieden zeigen. Kritiker würden fehlende Durchsetzungskraft gegenüber der Politik orten (vgl. Heubacher 2016, 4).

Der ehemalige Landeshauptmann Günther Platter spürte ebenfalls mehrmals den Druck „der Ideenschmiede für das Land“ (Adler Runde Homepage) und musste sich mit den Unternehmern der Adler Runde politisch auseinandersetzen. Etwa 2012, ein Jahr vor der Landtagswahl 2013. Ein heikles Jahr für Platter, in ÖVP-Kreisen wurde ihm eine zu zögerliche und zauderhafte Politik attestiert. Dazu kam noch sein angeknackstes Image, das mit seiner missglückten Begrüßung („How do you do?“) von Österreichs Ausnahmefußballer David Alaba beim Trainingslager in Seefeld einen negativen Turbo erhielt. Mit der später implodierten bürgerlichen Gruppe um die damalige Innsbrucker Bürgermeisterin Christine Oppitz-Plörer und Ex-Landesrätin Anna Hosp (ÖVP) „Vorwärts Tirol“ wehte Platter überdies starker Gegenwind entgegen. „Ich hatte vor dem Sommer ein Treffen mit der Adlerrunde, wo wir die Themen besprochen haben. Mir geht es darum, gemeinsam den Wirtschaftsstandort Tirol weiterzuentwickeln, nicht darum, öffentlich Konflikte auszutragen“, sprach

Platter in einem TT-Interview öffentlich über einen Informationsaustausch mit der Adler Runde (Heubacher 2012, 4).

An der Tiroler Adler Runde sei aber nichts „Sagenumwobenes“ dran, das sei nur eine Runde engagierter Unternehmer/-innen, die sich als Ideenpool verstünden, wiederholt Ingeborg Freudenthaler jedoch gebetsmühlenartig. Auch im Zeitzeugengespräch der Tiroler Tageszeitung (Tiroler Tageszeitung 2021, 6).

7. Das Agenda-Setting der NGOs

Der Tiroler Medienberater und PR-Profi Jürgen Micheler (platzmedia) zeichnet letztlich ein unverkrampftes und zugleich nüchternes Bild von „Lobbyismus“. Er kennt das Geschäft aus mehreren Blickwinkeln, war er doch zuvor langjähriger Pressesprecher des ehemaligen Landeshauptmanns Günther Platter. Micheler weist darauf, „dass es natürlich auch in Tirol permanent Interessen von verschiedenen Seiten gab und gibt.“ Gerade die großen Seilbahnen, Tourismus- oder Kraftwerksprojekte waren und sind aus seiner Sicht Reibungspunkte, in denen sich die unterschiedlichen Interessen widerspiegeln. „Wobei sich in diesem Zusammenhang das Agenda-Setting der NGOs (und Bürgerinitiativen) – auch mit dem Rückenwind der sozialen Medien – deutlich professionalisiert und damit einen Austausch auf gleicher Augenhöhe mit den etablierten Organisationen hergestellt hat“ (Interview mit Jürgen Micheler 2022).

Michelers Einschätzung, dass dadurch eine breite und öffentlich geführte Debatte sichergestellt sei, beruht auch auf einer Professionalisierung der einzelnen Kommunikationsebenen von Nicht-Regierungsorganisationen. Das darf im Spannungsbogen von Tourismus, Umwelt, Naturraum und Landesentwicklung keinesfalls unerwähnt bleiben. Denn seit den Auseinandersetzungen um die Wilde Krimml Ende der 1990er-Jahre hat sich ein immer stärkeres Gegengewicht zum touristischen Lobbyismus herausgebildet. Bürgerinitiativen gab es zwar schon immer. Doch Umweltorganisationen wie der WWF, der Alpenverein oder zuletzt der Zusammenschluss von 40 Umweltinitiativen gegen den Ausbau des Kaunertalkraftwerks zu einem Pumpspeicherkraftwerk (Kaunertal-Erklärung) haben das Spielfeld der interessenpolitischen Beziehungen und Verflechtungen deutlich breiter gemacht. Und der Protest gegen Großprojekte stellte sich vielfältiger und öffentlicher auf.

Untereinander gut vernetzt, eine straffe Organisation sowie eine kompetente und professionelle Öffentlichkeitsarbeit auf allen öffentlichen Informationskanälen und Plattformen: Die NGOs haben in den vergangenen 20 Jahren nach und nach einen

Gegendruck aufgebaut: Dazu gehört natürlich Lobbying und Internationalität mit einer ausgezeichneten Vernetzung mit der Europäischen Union bzw. Brüssel. Von der Debatte über die Ausweisung von europäischen Natura-2000-Schutzgebieten in Tirol, über Kraftwerksprojekte bis hin zur letztlich von den Betreibern 2022 selbst zurückgezogenen Gletscherehe zwischen den Skigebieten auf dem Pitztaler und Ötztaler Gletscher reicht der Aktionsradius der NGOs.

„Die klassische Arbeit von Interessenorganisationen besteht in der Lobbyarbeit, also der direkten Einflussnahme auf Verwaltungs-, Regierungs- oder Parlamentsentscheidungen. Wenn auch Umweltschutz-NGOs keine Interessengruppen im herkömmlichen Sinne darstellen, weil sie in erster Linie Allgemeininteressen wahrnehmen, so bedienen sie sich doch durchaus auch der klassischen Instrumente der Interessenorganisationen. Dies gilt sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene“,

sahen Franz Kohut und Peter Cornelius in ihrem Aufsatz über „Das ökologische Weltbewusstsein. Die Arbeit von NGOs im Rahmen der internationalen Umweltpolitik“ bereits 2002 die kommenden Entwicklungen voraus. Und, dass Lobbyarbeit zu einem großen Teil Öffentlichkeitsarbeit wird (Kohut/Mayer-Tasch 2002).

Die Arbeit der Umwelt-NGOs hat darüber hinaus auf vielen Ebenen ziviles Engagement ermuntert. So ist Gerd Estermann von der Bürgerinitiative Feldring seit einigen Jahren das Gesicht im Widerstand gegen Skigebietszusammenschlüsse. Er setzt sich dafür ein, die Ursprünglichkeit der Berge zu bewahren. Es begann mit dem Protest gegen die Skigebietsverbindung Hochözt-Kühtai und mündete in die Online-Unterschriftenaktion gegen die Gletscherehe „Pitztal-Ötztal“. 168.000 Personen haben sie unterzeichnet, die Kritik an schnellen Klicks, auch aus anderen Ländern, lässt Estermann nicht gelten. Warum engagiert er sich?

„Ich sehe mich als Schützer der alpinen Tiroler Natur. Die Natur kann selbst nicht für sich sprechen, sie hat in Österreich – anders als in anderen Ländern – leider keinen Rechtsstatus. Dabei sollte ihr Schutz im öffentlichen Interesse liegen. Nachdem die Natur hierzulande noch eine zu schwache Lobby hat, braucht sie einen Anwalt. Dafür sind NGOs da, wir wirken unterstützend mit. Natur betrifft uns alle. Spätestens seit Corona haben viele gespürt, wie wichtig sie für unser Wohlbefinden ist. Was unsere Erfolge angeht, würde ich nicht sagen, dass ich stolz darauf bin, aber sehr froh darüber, dass uns hier so viel gelungen ist.“ (Pircher 2022, 22)

Die Hinterzimmer der Politik existieren sicher noch, wahrscheinlich wird dort auch noch gewartet. Doch wie analysiert dies der PR-Berater Jürgen Micheler?

„Lobbying gehört zum Wesensmerkmal parlamentarischer Demokratien. Dabei handelt es sich um das (legitime) Herantragen verschiedener Interessen an Entscheidungsträger. Vor allem auf europäischer Ebene ist Lobbyarbeit ein fixer Bestandteil des politischen Prozesses – von großen Industrie- und Wirtschaftsverbänden bis hin zu Umweltorganisationen und NGOs.“ (Interview mit Jürgen Micheler 2022)

Transparenz sowie ein „offenes Visier“ sind für Micheler besonders wichtig, vor allem deshalb, weil „in Österreich dieser Begriff zuletzt etwas in Verruf geraten ist – Stichwort: Schmid-Chats“. Auch das ist wohl eine Untertreibung.

Literaturverzeichnis

- Arora, Steffen/Schmid, Fabian (2020), Adler mit Einfluss: Wie eng Tirols Unternehmer mit der Politik vernetzt sind, in: der Standard, 05.04.2020, www.derstandard.at/story/2000116501980/adler-mit-einfluss-wie-eng-tirols-unternehmer-mit-der-politik (30.01.23)
- Fröschl, Hermann (2022), Tirol kann mehr als exzessiven Tourismus und dumpfe Sprüche, in: Salzburger Nachrichten, 23.09.2022, 3
- Haßbacher, Peter (1999), Tiroler Seilbahnpolitik 1989–1999. Von der Besinnungsphase zu den Seilbahngrundsätzen 1992, Tat-Ort „Wilde Krimml“, in: Alpine Raumordnung Nr. 16, 7–15
- Heubacher, Anita (2016), Adlerrunde will Hörl an die Spitze hieven, in: Tiroler Tageszeitung, 21.04.2016, 4
- Heubacher, Anita (2012), Platter will Landeschef bleiben, in: Tiroler Tageszeitung, 17.08. 2012, 4
- Huber, Johannes (2021), Tirol und Tirol, in: Die Substanz, 10.02.2021, <https://diesubstanz.at/laender/tirol-und-tirol> (30.01.23)
- Kohut, Franz/Mayer-Tasch, Peter Cornelius (2002), Das ökologische Weltgewissen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 22.05.2002, www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/27114/das-oekologische-weltgewissen (31.01.2021)
- Mitterwachauer, Manfred/Nindler, Peter (2020), Den Hut draufzuhauen, ist sicher nicht meine Art, in: Tiroler Tageszeitung, 01. 05. 2020,16–17
- Nindler, Peter (2021), Ischgl hat sich und Tirol verändert, in: Khol, Andreas/Karner, Stefan/Sobotka, Wolfgang/Rausch, Bettina/Ofner, Günther (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik, Wien: Böhlau, 53–64
- Parth, Alfons (2016), Auf die Bäume, ihr Affen!, in: Tiroler Tageszeitung, 27.11.2016, 8–9
- Pircher, Liane (2022), Wir gehen mit der Natur viel zu sorglos um, das rächt sich, in: Tiroler Tageszeitung, 11.12.2022, 22
- Prantl, Dominik (2021), Cheflobbyist der Seilbahnbranche in Österreich, in: Süddeutsche Zeitung, 08.01.2021, www.sueddeutsche.de/meinung/skifahren-und-corona-franz-hoerl-1.5162879
- Sauer, Benedikt/Sprenger, Michael (2003), Dreierwatter. Banken, Macht und Politik rund um die Brennerachse, Innsbruck: Studienverlag
- Siebenhaar, Hans-Peter (2017), Österreich- die zerrissene Republik, Zürich: Orell Füssli
- Tirol Tourism Research (2022), Wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus, www.ttr.tirol/statistik/wirtschaftliche-bedeutung-des-tourismus (31.01.21)
- Sprenger, Michael (2019), Adler Runde: Einflussreich und politisch aktiv, in: Tiroler Tageszeitung, 25.06.2019, 11
- Tiroler Adler Runde und ihre Ziele, homepage, <https://tiroler-adler-runde.at> (31.01.21)
- Tiroler Tageszeitung (2021), Alles wird zum Entsorgungsfall, in: Tiroler Tageszeitung, 10.09.2021, 6

Interviews

Interview mit Franz Hörl am 19. Dezember 2022

Interview mit Jürgen Micheler am 21. Dezember 2022

Francesco Terreri

Lobbismo e neocorporativismo

Ascesa e declino del modello trentino di concertazione degli interessi

Lobby and neocorporatism

The rise and fall of the Trentino model of concerted interests

Abstract In the 1990s and in the first decade of the 2000s, a model of concertation of interests with public direction was established in Trentino, with some features of the neo-corporate model of industrial relations established in European countries under social democratic leadership. The Trentino model, developed above all under the guidance of Lorenzo Dellai, has equipped itself with various system tools such as public companies and the ability to intervene especially in the real estate field. The concertation of interests helped push economic growth up to the 2008–2013 crisis. The recession, although faced with significant injections of public spending, eventually shattered the interest system. In 2018 the neo-protectionist wave arrived, where interest groups ask to be protected from the threats of globalization. In the meantime, Trentino has become much more internationalised, transforming the system of interests itself and posing new challenges to the provincial government.

1. Introduzione: il battesimo del modello

Alla fine degli anni '80 l'Unione Commercio e Turismo, la Confcommercio trentina, promuove il progetto Magnete: un centro per i servizi innovativi, quelli che all'epoca cominciano ad essere definiti terziario avanzato, sull'area di 20 ettari a Trento nord dove avevano avuto sede le fabbriche Sloi, Carbochimica e Oet. Le fabbriche avevano lasciato un'eredità di pesante inquinamento del suolo e delle rogge. La Sloi produceva antidetonanti per la benzina, in particolare piombo tetraetile. Era stata chiusa nel luglio 1978 dall'ordinanza dell'allora sindaco di Trento Giorgio Tononi dopo un vasto incendio che aveva devastato la fabbrica e minacciato l'intera città con la nube nera delle sostanze inquinanti. La Carbochimica aveva prodotto catrame fino al 1977, poi aveva tentato di avviare altre produzioni ma nel 1984 aveva gettato la spugna. La Oet, Officine Elettrochimiche Trentine, detta La Ferriera, produceva semilavorati per le fonderie. Aveva chiuso nel 1990.

All'epoca in cui viene lanciato il progetto Magnete, non è ancora nota la dimensione dell'inquinamento in queste aree. Anzi, nel Piano regolatore generale di Trento la loro destinazione è pubblica e prevede una nuova struttura fieristica e la nuova sede dell'Atesina, la società di trasporto pubblico. L'Unione Commercio invece inizia un'azione di lobbying per arrivare ad una destinazione alternativa, il polo del terziario avanzato. L'Unione coinvolge nel progetto alcune tra le più importanti realtà imprenditoriali trentine, il gruppo Lunelli, Marangoni, il costruttore Ito Del Favero.

“Eravamo preoccupati per l'arrivo in città di una grossa catena commerciale tedesca” racconta l'allora direttore dell'Unione Commercio e Turismo Ivo Rossi (Morando 2012). “Si parlava di un'area di 200.000 metri quadri, vicina al centro, in linea d'aria a meno di un chilometro dal castello del Buonconsiglio, ben servita dalla viabilità”. La scelta di mettere in campo un'alleanza tra imprenditori e di avviare un gruppo di pressione sul governo provinciale dell'epoca nasce quindi per fermare lo sbarco a Trento di una catena commerciale tedesca, che aveva messo gli occhi proprio sulle aree ex Sloi, Carbochimica e Oet con l'intenzione di far nascere un ipermercato che, questo era il timore, avrebbe messo in ginocchio le attività commerciali cittadine, soprattutto quelle del centro storico.

Il progetto Magnete si blocca nel 1993, quando l'ex presidente della Provincia autonoma di Trento Mario Malossini, che aveva guidato la giunta provinciale dal 1989 al 1992 e l'anno prima si era dimesso a seguito di risultati elettorali sfavorevoli, è coinvolto in una vicenda giudiziaria legata proprio alla destinazione delle aree ex Sloi ed ex Carbochimica. La vicenda, più che per l'esito giudiziario, è interessante per gli intrecci che fa emergere tra una parte del mondo politico e la na-

scente alleanza degli interessi imprenditoriali in campo immobiliare (cfr. Sartori 1992). Alla fine Malossini non subirà condanne per fatti connessi con le aree di Trento nord. Ma l'impatto della vicenda giudiziaria è decisivo per lo stop al progetto Magnete, salvo per l'area ex Oet che viene sbloccata nel 1994.

Intanto nel marzo del 1994 un cantiere della Sip, poi Telecom, lavorando in via Maccani a Trento porta alla luce l'inquinamento delle rogge, che poi finiscono nel Lavisotto, e quindi delle aree ex Sloi e Carbochimica. Nonostante emerga la portata dell'inquinamento, nelle aree di Trento nord si succedono diversi proprietari e diverse ipotesi di realizzazioni immobiliari, dal progetto dell'architetto Marcello Armani alle cinque torri proposte dall'architetto Vittorio Gregotti. Prosegue la contrattazione con gli enti pubblici, che non manca di periodi di tensione, soprattutto sulla questione della bonifica. Nel 2001, infatti, le aree diventano sito di bonifica di interesse nazionale. Il costo del disinquinamento lievita: oggi si parla ufficiosamente di una cifra che supera i 200 milioni di euro. E la soluzione non arriva.

Nonostante il mancato raggiungimento dell'obiettivo e l'esito tuttora incerto della vicenda, il caso delle aree di Trento nord è il battesimo del modello trentino di organizzazione e concertazione degli interessi: l'alleanza tra soggetti locali contro l'arrivo di concorrenti da fuori e l'azione del gruppo di pressione per portare questi interessi all'attenzione della politica. Il gruppo politico Solidarietà, nato dall'esperienza di Democrazia Proletaria del Trentino, definisce questo modello "oligopolio collusivo" (Solidarietà 1991). Il termine fa riferimento all'analisi dei mercati e al caso in cui poche imprese si accordano tra loro, esplicitamente creando un cartello o implicitamente, per massimizzare i profitti (cfr. Stigler 1964; un primo riferimento in Smith 2013). Ma questo è solo un aspetto della questione. Il modello trentino di concertazione degli interessi è qualcosa di più di un accordo oligopolistico tra imprese. Ed è qualcosa che finisce per avere una lunga storia.

2. Il modello trentino di concertazione pubblica degli interessi privati

Con la crisi della Democrazia Cristiana (Dc) e la fine di quella che è stata chiamata la Prima Repubblica, i gruppi di pressione che cominciavano ad organizzarsi perdono anche in Trentino il punto di riferimento e il perno del sistema politico. Nel frattempo, però, il 15 giugno 1990 viene eletto sindaco di Trento Lorenzo Dellai. Già prima della fine della Dc, Dellai si muove verso nuove prospettive, avvertendo la crisi del partito (cfr. Dellai/Tessari 2008). Il 27 agosto 1990 più di cinquecento persone provenienti da ogni parte d'Italia si ritrovano all'hotel Trento per lanciare la

Rete di Leoluca Orlando. Dellai è vicino a questa iniziativa, viene anche rimproverato da un esponente storico della Dc, Giorgio Postal, all'epoca commissario della Democrazia Cristiana di Palermo.

Nel 1993 il gruppo consiliare della Dc al Consiglio comunale di Trento si divide: dodici consiglieri su 20 costituiscono i Democratici Popolari. Nasce una nuova giunta comunale in cui entrano per la prima volta gli eredi del Pci, diventato Pds, guidati da Alberto Pacher, che sarà il successore di Dellai a sindaco di Trento nel 1998. Il 1998 è anche l'anno di nascita della Margherita. Il Trentino è l'unica regione in cui il partito più importante del centrosinistra è quello promosso dagli ex democristiani e non quello degli ex comunisti.

Ma Dellai mette in campo anche la sua versione dell'alleanza degli interessi privati trentini. Di fronte alla proposta dei privati per le aree ex Sloi e Carbochimica, sottolinea che "si tratta di un contributo e che la regia rimane unicamente del pubblico" (Malossini 2020). Nella versione di Dellai, l'alleanza dei trentini è una coalizione pubblico-privata in cui l'ente pubblico ha la regia. Gli interessi hanno la loro soddisfazione ma in un quadro di concertazione.

Per certi aspetti, il modello trentino di regolazione pubblica degli interessi privati ha elementi simili al modello di neocorporativismo nelle relazioni industriali delineato da Ezio Tarantelli (1988): cooptazione di sindacati e imprenditori con un possibile scambio politico tra salario monetario e obiettivi di politica economica del governo, centralizzazione della contrattazione collettiva, regolazione del conflitto industriale. Il modello che Tarantelli vede operativo in molti Paesi europei a guida socialdemocratica negli anni '70 e '80 del Novecento è riferito alla concertazione tra governo, sindacati e imprenditori, mentre il modello trentino è in prima battuta una concertazione tra governo locale e gruppi di interesse e di pressione del mondo imprenditoriale, anche se non esclude, anzi richiede, la concertazione con i sindacati. Le similitudini sono riferite al fatto che vi è una cooptazione degli interessi sociali e un modello di scambio politico tra qualche grandezza economica, non necessariamente il salario, e gli obiettivi di politica economica del governo locale e che nel complesso vi è un tentativo di centralizzare la gestione dei conflitti inter-imprenditoriali e sociali.

Il caso più tipico dell'epoca di Dellai sindaco di Trento riguarda un'altra area industriale dismessa: l'area ex Michelin. Nel 1997 chiude la Michelin di Trento, fabbrica del gruppo francese sorta con le prime produzioni nel 1926 e inaugurata nel 1934 (cfr. Tomasi 2013). Sui quasi dodici ettari dell'area, a Trento sud, si apre la partita immobiliare. Già da qualche anno il dibattito urbanistico e le previsioni del Piano regolatore generale di Trento avevano individuato in quell'area industriale,

contigua al centro storico e prossima ad essere dismessa, l'opportunità per ricucire il rapporto della città con il suo fiume destinandola a grande parco urbano-fluviale, in cui posizionare poche strutture dedicate a università, cultura, ricreazione, ricerca (cfr. Paris 2016). La finanziaria pubblica Tecnofin si dice disposta ad acquistare l'area per acquisire i terreni al patrimonio pubblico. La proposta viene però smorzata dalla Giunta provinciale.

Il 31 luglio 1998 il Consiglio comunale di Trento approva, con 27 voti favorevoli, 2 contrari e 4 astenuti, l'ordine del giorno relativo all'area Michelin proposto dal sindaco Dellai (de Bertolini 2016, 21-22). Nell'ordine del giorno era scritto, tra l'altro, che “la spa Michelin italiana ha dichiarato la propria disponibilità ad un accordo con l'amministrazione comunale che permetta all'amministrazione stessa di svolgere un ruolo attivo nel processo di acquisizione immobiliare, privilegiando in particolare una concertazione fra istituzioni pubbliche ed istituti finanziari locali e/o nazionali con riferimento ai canoni del *project financing*, così come già prospettato nel ‘programma di sviluppo socioeconomico della città di Trento’”.

Tra i promotori dell'operazione pubblico-privata ci sono lo stesso Dellai insieme all'ex sindaco di Trento e presidente dell'Itas Edo Benedetti, al direttore della Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto Lucio Chiricozzi, a Marco Giovannini e Mauro Dorigoni. Benedetti “diede un contributo determinante” (Terreri 2012).

Il 23 luglio 1998, una settimana prima della seduta del Consiglio comunale, era stata costituita a Trento Iniziative Urbane, società a responsabilità limitata ad opera dei soci Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto Caritro, poi assorbita da Unicredit, Istituto Atesino di Sviluppo Isa, Società Industriale Trentina Sit, poi Trentino Servizi e Dolomiti Energia, Banca Popolare del Trentino, poi confluita in Banca Popolare e in Banco Bpm, tutti con eguale quota di 24 milioni di lire ciascuna pari al 25 per cento del capitale sociale totale di 96 milioni (de Bertolini 2016, 25-26). Poco dopo, a ottobre 1998, Iniziative Urbane viene trasformata in società per azioni: entrano banche come la Banca di Trento e Bolzano Btb, poi assorbita da Intesa Sanpaolo, Cassa Centrale delle Casse Rurali, Mediocredito Trentino Alto Adige, utility come Asm, l'Itas Service, le associazioni di categoria Albergatori, Artigiani, Industriali, Cooperazione, Unione Commercio. Il 28 ottobre 1998 con il contratto preliminare e il 28 dicembre 1999 con il rogito, Michelin Italiana vende a Iniziative Urbane il compendio al prezzo di 49 miliardi di lire, pari oggi a 25.306.000 euro.

Secondo Dellai, “il Comune ha ritenuto di non impegnarsi direttamente nell'operazione e ciò non tanto per l'ammontare del corrispettivo, prevedibilmente rilevante, ma per sperimentare una formula innovativa che consentisse il coinvolgimento del risparmio locale in un'ottica di partecipazione e quindi di controllo dei cittadini che

si stima possa garantire un'efficienza operativa ben maggiore di quella del tradizionale dirigismo pubblico e un trasferimento diretto e non mediato dei benefici attesi, mantenendo comunque al Comune quella capacità d'indirizzo di cui si è detto sopra in quanto interprete degli interessi generali della popolazione” (de Bertolini 2016, 36-37).

Il progetto viene curato dall'archistar Renzo Piano e dal suo studio. L'operazione ha tempi lunghi. Nel 2007 Iniziative Urbane conferisce il terreno al fondo immobiliare Clesio gestito da Castello società di gestione del risparmio (sgr). Il valore dell'area, prima ancora che venga posato il primo mattone, lievita a 110 milioni di euro (cfr. Terreri 2008a). Sia in Castello sgr che in Clesio ritroviamo in varie combinazioni i soci di Iniziative Urbane, con alcuni innesti rilevanti della finanza del Nord Est e nazionale, come la Compagnia Investimenti e Sviluppo di Verona, ora in liquidazione, con 150 soci imprenditori nordestini tra cui diversi trentini che promuove progetti analoghi in aree dismesse a Verona e a Brescia, e Mittel, la storica finanziaria della finanza cattolica, quotata in Borsa, ora divenuta holding di investimento in un gruppo di piccole e medie imprese.

Il progetto complessivo vale 450 milioni di euro. Le previsioni di budget del fondo immobiliare parlano di rendimenti al 7 o al 10 per cento (cfr. Terreri 2013). In pratica però le vendite si fermano a poco più della metà del totale e per una buona fetta hanno come acquirenti gli enti pubblici: il nuovo Museo della Scienza, il Muse, e la Biblioteca d'Ateneo, per un totale superiore ai 100 milioni di euro. E poi le nuove sedi dei soci, dall'Itas all'Isa, e altri investimenti dei quotisti di Clesio, come Dolomiti Energia. Non decollano invece le vendite residenziali, mentre quelle commerciali e turistiche, come l'hotel della catena Nh Hotels, sono spesso in affitto. Nel 2022 il valore netto del fondo Clesio, cioè la differenza tra il residuo valore degli immobili, 177 milioni di euro, e i debiti, 179 milioni di euro, è ormai sotto lo zero (Scenari Immobiliari 2022, 66-68).

3. Energia e A22: le galline dalle uova d'oro

A Trento, quindi, del partenariato pubblico-privato funziona soprattutto l'intervento pubblico. Dellai comunque porta la sua impostazione in Provincia quando ne diventa presidente, il 24 febbraio 1999, fino alle sue dimissioni il 29 dicembre 2012 per presentarsi alle elezioni politiche del 2013. In primo luogo l'amministrazione Dellai valorizza appieno ed estende le competenze dell'autonomia speciale, attrezzando l'ente pubblico con una serie di società definite strumenti di sistema. Per citare solo

le principali: nel 2003 da Tecnofin nasce Agenzia per lo Sviluppo, che nel 2007 diventa Trentino Sviluppo e gestisce le aree e le partecipazioni industriali e turistiche dell'ente pubblico. Nel 2005 Tecnofin costituisce Cassa del Trentino, che raccoglie risorse sul mercato finanziario e gestisce le erogazioni ai comuni e agli enti locali. Lo stesso anno nasce Patrimonio del Trentino per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico. Nel 2006 viene costituita Trentino Riscossioni per la gestione dei tributi locali.

Il successo maggiore è la quasi provincializzazione dell'energia idroelettrica che, insieme alla quasi pubblica Autostrada del Brennero dove Province, Regione e altri enti pubblici hanno l'84,7 per cento del capitale, diventa la gallina dalle uova d'oro per gli enti locali trentini. Nel 2001 dalla fusione di Sit e Asm, le storiche società dei servizi pubblici di Trento e Rovereto, nasce Trentino Servizi. Tra il 2005 e il 2008 le società energetiche trentine controllate da Provincia e comuni rilevano le attività di distribuzione elettrica dell'Enel e poi costituiscono joint venture con Enel e Edison per la gestione delle centrali idroelettriche. Intanto Dolomiti Energia, che raggruppa anche le attività di Trentino Servizi, diventa la multiutility provinciale dell'energia e delle reti.

Quasi provincializzazione perché in Dolomiti Energia la maggioranza è pubblica ma sono presenti da subito anche i privati, in particolare le società finanziarie Isa e La Finanziaria Trentina, la banca Mediocredito Trentino Alto Adige, controllata peraltro dalle due Province autonome e gestita dal credito cooperativo locale, la Fondazione Caritro, erede della banca ma senza più partecipazioni bancarie, la Cooperazione. D'altra parte la Provincia e le società pubbliche hanno quote di partecipazione nelle principali realtà finanziarie private locali, dall'Isa a Cassa Centrale Banca, all'epoca capofila delle Casse Rurali trentine, oggi capogruppo del gruppo bancario nazionale nato dopo la riforma 2016 del credito cooperativo.

La concertazione degli interessi avviene dunque anche attraverso partecipazioni societarie incrociate. Ma poi si sviluppa attraverso alcuni strumenti di sostegno all'iniziativa privata considerati anch'essi strumenti di sistema: le leggi degli incentivi pubblici, a partire dalla legge 6 del 1999 sugli incentivi alle imprese, e gli interventi delle società pubbliche, soprattutto Trentino Sviluppo, sul patrimonio immobiliare privato. In questo campo lo strumento più originale e più discusso è il leaseback: l'acquisto pubblico del capannone industriale, che garantisce liquidità al privato, e il contemporaneo riaffitto in leasing che consente alla società industriale di proseguire le attività (cfr. Zomer 2015).

Un caso tipico che descrive il sistema trentino di concertazione degli interessi è la vicenda della Whirlpool di Spini di Gardolo, a Trento. Nel settembre del 2007 la

multinazionale statunitense, erede della storica fabbrica Ignis, decide di vendere il terreno e i muri ad una società immobiliare trentina, con l'idea di proseguire la produzione in affitto (cfr. Conte 2007). I lavoratori e le lavoratrici e l'opinione pubblica in generale si allarmano perché vedono la mossa come il primo passo verso il disimpegno della multinazionale da Trento, disimpegno che poi ci sarà effettivamente nel 2014. La cordata che sta per acquistare l'immobile di Spini è sostenuta da Mediocredito Trentino Alto Adige, banca a controllo pubblico, e da alcune Casse Rurali. Gli immobilizeristi trentini hanno prevalso su un grosso fondo di investimento australiano e un'altra cordata trentina, quindi c'è già un'azione comune dei privati trentini per evitare che l'acquisto venga effettuato da soggetti esterni al territorio. A Dellai e alla Provincia però questo non basta. Prima c'è una strigliata a Mediocredito per non aver valutato a sufficienza l'interesse generale, che è quello di garantire la continuità industriale e occupazionale. Poi entra in campo Trentino Sviluppo, con l'appoggio finanziario di Cassa del Trentino, che acquista il compendio al posto degli immobilizeristi trentini e li compensa con un'altra area (cfr. Ghezzi 2007). In questo caso la concertazione degli interessi è stata fatta sul campo, a colpi di offerte e contro offerte attraverso gli strumenti di sistema.

D'altra parte nel 2008 il sistema di concertazione pubblico-privata degli interessi è stato anche al centro di una clamorosa indagine penale sugli appalti pubblici, in cui sono state coinvolte società a controllo pubblico e aziende private dell'edilizia, che ha fatto emergere come la promozione degli interessi trentini in alcuni casi fosse sfociata in operazioni illecite (cfr. Pedrini 2008).

4. Il mattone, settore di punta della crescita trentina

Non è un caso che molti degli strumenti e degli interventi della concertazione degli interessi alla trentina riguardino il settore immobiliare. A ben vedere, infatti, il complesso edilizia più immobiliare è stato il settore di punta dell'economia privata trentina, appena dietro al settore pubblico, e in qualche momento appaiato ad esso, fino alla crisi del 2008-2013.

Nel 1995, secondo i dati dell'Istituto provinciale di statistica (cfr. Ispat 2022), il settore con la maggior quota di valore aggiunto è l'industria in senso stretto, col 20,3 per cento del totale. Segue la pubblica amministrazione, comprese istruzione e sanità, col 16,7 per cento e l'edilizia-immobiliare col 16 per cento. Il commercio è al 12,6 per cento, il turismo all'8,7 per cento, i trasporti e logistica al 5,3 per cento. Cinque anni dopo, nel 2000, il settore pubblico è salito al 18,1 per cento, l'industria

manifatturiera è scesa al 17,6 per cento, il comparto del mattone si attesta al 16,9 per cento. Nel 2005 l'industria è al 18 per cento, ma la pubblica amministrazione è arrivata al 19,6 per cento e l'edilizia-immobiliare al 18,9 per cento. Il punto di massima espansione del comparto immobiliare e edile è nel 2011, quando la crisi finanziaria scoppiata nel 2008 già morde: il settore è al 19,9 per cento del valore aggiunto totale prodotto in Trentino, secondo solo al settore pubblico che è al suo massimo storico del 21,6 per cento. La manifattura è scesa al 15,5 per cento del totale, ma l'anno dopo farà ancora peggio: il 14,5 per cento. Il commercio è al 9,6 per cento, il turismo al 6,2 per cento.

Dopo la crisi i trend cominciano a cambiare. L'industria torna a superare il 17 per cento del valore aggiunto totale nel 2016, per poi assestarsi sopra il 18 per cento e toccare nel 2021 il 19,7 per cento del totale. L'edilizia-immobiliare scende fino ad un minimo del 17,9 per cento nel 2018, ma poi si riprende e nel 2020 supera di nuovo il 19 per cento, spinta dai nuovi incentivi fiscali varati dal governo. Il settore pubblico resta in testa, anche se la sua quota scende fino al 19 per cento nel 2019 per poi tornare sopra il 20 per cento nel 2020.

Il mattone quindi è, per gran parte degli ultimi trent'anni, il settore di punta della crescita trentina, più dell'industria e del turismo, anche se considerassimo il comparto turistico in senso più vasto della sola ricettività, mettendo in conto il commercio al dettaglio, l'artigianato, i servizi delle zone turistiche. D'altra parte il colpo ricevuto dall'edilizia con la crisi 2008-2013 è stato pesante, con numerose aziende fallite o finite in concordato preventivo e una generale svalutazione dei cespiti immobiliari. Al tempo stesso il settore pubblico, che proprio con gli interventi anti-crisi ha raggiunto la sua massima espansione, è poi declinato, sia pur lentamente, con la riduzione delle risorse pubbliche e la necessità di ricorrere maggiormente all'indebitamento. Questi sono i motivi principali per cui gli strumenti immobiliari di intervento della Provincia sono diventati meno efficaci negli ultimi anni, pur mantenendo un loro peso.

5. Il declino delle operazioni di sistema

I primi anni duemila sono stati nel complesso anni di crescita per il Trentino (cfr. Ispat 2022), anche se tassi di aumento del Prodotto interno lordo (Pil) significativi si raggiungono solo nel 2006 con il più 1,3 per cento e nel 2007 col più 2,2 per cento. Nel 2008 (meno 1,2 per cento) e nel 2009 (meno 2,7 per cento) c'è il primo contraccolpo della crisi. La manovra messa in campo dalla Provincia, che convoca banche,

consorzi di garanzia fidi, associazioni imprenditoriali e sindacati per vararla (cfr. Terreri 2008b), si può considerare l'ultima applicazione su larga scala del modello di concertazione degli interessi e dà i suoi frutti: nel 2010 il Pil provinciale registra un più 2,5 per cento. Poi però arriva la stagnazione e la recessione e bisogna aspettare il 2016 per ritrovare una crescita del Pil superiore all'1 per cento.

Dopo il passaggio di Dellai dalla politica provinciale a quella nazionale, la giunta di centrosinistra autonomista guidata da Ugo Rossi, in carica dal 2013 al 2018, mantiene alcuni dei metodi della concertazione degli interessi, ma si trova di fronte ai contraccolpi della crisi. Le grandi operazioni di razionalizzazione dei comuni, con le gestioni associate, e della sanità, con il ridimensionamento degli ospedali di valle a favore di un sistema di base più diffuso e di un sistema specialistico più concentrato, mettono in moto reazioni critiche dai territori. La crisi dei migranti, al di là di numeri che in Trentino restano gestibili, mina il consenso verso l'amministrazione provinciale. Alcuni dei corpi intermedi che avevano sostenuto la concertazione, in primo luogo la Cooperazione, si ritrovano in crisi di leadership come conseguenza di vicende in campo immobiliare, in particolare la cooperativa Btd Servizi Primiero che va in crisi dopo operazioni azzardate (cfr. Terreri 2015), ma anche vitivinicolo, la cantina La Vis già commissariata nel 2010, e commerciale, i licenziamenti al consorzio Sait (cfr. Terreri 2016). Nel 2017 parte l'inchiesta sulla compagnia regionale di assicurazioni Itas, anch'essa una società di stampo mutualistico, dove, al di là delle vicende penali, emerge una grave mancanza di trasparenza (cfr. Pedrini 2017).

In queste condizioni, le operazioni di sistema stile Whirlpool sono poche. La più importante dell'era Rossi è, nel luglio-agosto 2017, il sostegno alla cordata trentina per evitare che Funivie Folgarida Marilleva, la maggiore società impiantistica del territorio, vada in mani extraregionali o straniere (cfr. Terreri 2017).

Nonostante queste difficoltà, nel 2018 il Pil trentino cresce del 3,2 per cento, la percentuale più alta dal 2000. Ma non basta. Alle elezioni politiche di marzo vincono, come a livello nazionale, Movimento 5 Stelle e Lega, le forze politiche che esprimono la richiesta di protezione di gruppi sociali e interessi dalle minacce esterne (cfr. Terreri 2018a). Alle elezioni provinciali di ottobre il centrosinistra autonomista, che si presenta diviso, cede la maggioranza al centrodestra a trazione leghista che esprime la nuova spinta neo-protezionista.

6. Cambia la mappa dei gruppi di interesse

La nuova maggioranza provinciale si presenta come rappresentante degli interessi danneggiati dal governo precedente e dalle minacce della globalizzazione: le valli che si sentono defraudate di servizi pubblici, i produttori agricoli e i produttori locali in generale, gli albergatori, che esprimono il nuovo assessore al turismo, i ceti popolari che vedono i migranti come un pericolo. Anche nei corpi sociali intermedi emerge questa spinta. Di nuovo il caso tipico è la Cooperazione, per molti aspetti specchio della società trentina, dove viene eletta a sorpresa presidente Marina Mattarei, esponente critica verso la gestione precedente e più vicina alle posizioni neo-protezioniste e di difesa delle specificità e degli interessi territoriali (cfr. Terrieri 2018b).

All'inizio della nuova legislatura la svolta rispetto alla fase precedente sembra drastica: fine della concertazione, risposta ai singoli interessi. Tuttavia l'impatto delle crisi globali, prima la crisi climatica con la tempesta Vaia, poi la crisi sanitaria ed economica con la pandemia di Covid-19, attenuano i caratteri della svolta e riportano in auge forme di concertazione sociale.

Le dinamiche dei gruppi di interesse e di pressione e le risposte più o meno neocorporative del governo provinciale devono però fare i conti con la trasformazione del Trentino dopo la crisi del 2008-2013. L'attenzione ai danneggiati dalla globalizzazione ha messo in ombra il processo di apertura e di internazionalizzazione avvenuto in questi anni, che ha cambiato anche la mappa dei gruppi di interesse.

Nel 1995 le esportazioni trentine erano pari al 14,9 per cento del Pil, le importazioni erano al 10,1 per cento (cfr. Istat 2022). Insieme l'interscambio con l'estero della provincia corrispondeva al 25 per cento del Pil, un quarto della ricchezza prodotta in un anno. Nei primi anni duemila la quota comincia ad alzarsi e nel 2007 si supera il 29 per cento tra export e import, ma subito dopo la crisi riporta indietro il valore dell'interscambio. A partire dal 2015 la quota ricomincia a salire e nel 2018 supera il 31 per cento, 18,7 per cento le esportazioni e 12,8 per cento le importazioni. Dopo la battuta d'arresto del Covid, nel 2021 la quota dell'export trentino sul Pil arriva al 20,9 per cento, mentre quella dell'import è al 13,5 per cento, per un totale del 34,4 per cento, più di un terzo della ricchezza prodotta in un anno.

Questo andamento è collegato alla ripresa di peso dell'industria manifatturiera, che oggi è spesso industria 4.0 cioè informatizzata e robotizzata. Nel 2021 il valore aggiunto dell'industria in senso stretto è arrivato al 19,7 per cento del totale. E nell'industria c'è anche un pezzo importante del valore aggiunto agro-alimentare, che non è rappresentato dal 4 per cento scarso del Pil che i dati attribuiscono

all'agricoltura. Alcuni dei prodotti di punta dell'agro-alimentare vengono da veri e propri distretti industriali – che non significa monocultura, come a volte si pensa, ma cultura industriale diffusa – in primo luogo quello del vino. Senza dimenticare che avere in Trentino turisti dall'estero equivale a tutti gli effetti a vendere servizi sui mercati esteri. E senza trascurare che una parte rilevante del lavoro della logistica e dei trasporti, comparto a sua volta passato in vent'anni dal 6 all'8 per cento del Pil, riguarda le relazioni con l'estero (cfr. Terreri 2023).

Alcune delle grandi aziende industriali si quotano in Borsa, dopo anni in cui il Trentino non era più rappresentato a Piazza Affari: aziende come Aquafil, nylon e, sempre più, nylon verde, e Gpi, informatica e tecnologie per la sanità, quindi sulla frontiera negli anni della pandemia. Aziende che hanno espresso i più recenti presidenti di Confindustria Trento. Inoltre, mentre da tempo multinazionali come la Whirlpool hanno lasciato il territorio, importanti imprese industriali, dalla Zobebe alla Texbond, passano sotto il controllo di fondi di investimento internazionali. Investitori internazionali sono diventati partner di Dolomiti Energia nella gestione dell'oro bianco idroelettrico: parliamo del fondo australiano Macquarie, che proprio in questo periodo ha annunciato la sua uscita, dopo otto anni, dalla joint venture con la multiutility trentina (cfr. Terreri 2022). E nel buon vecchio comparto edilizio-immobiliare, in ripresa grazie ai bonus fiscali, arrivano nuovi attori sudtirolesi, alleati di trentini (cfr. Terreri 2021).

In questo contesto parlare di gruppi di interesse e di pressione locali è riduttivo. Il governo provinciale guidato da Maurizio Fugatti, che entro il 2023 arriverà al giudizio degli elettori, è di fronte ad una sfida molto più grande, per la quale non basta l'armamentario del neo-protezionismo che finisce per proteggere solo alcuni gruppi specifici. Battaglie come quelle per Mediocredito banca trentina fatta però insieme a partner veneti, per i negozi di paese, per il ritorno degli ospedali di valle dove però manca personale perché medici e infermieri non vogliono andarci, diventano risposte precarie e insufficienti ad una sfida che richiede una politica di più ampio respiro. Il modello neocorporativo di concertazione degli interessi dell'era Dellai ha fatto il suo tempo. Ma la semplice rincorsa degli interessi frammentati non è una soluzione.

7. Conclusione: la parabola della concertazione e la frammentazione degli interessi

Negli ultimi trent'anni l'azione di *lobby* degli interessi organizzati ha attraversato in Trentino fasi diverse legate alle trasformazioni politiche, sociali ed economiche della provincia. Tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, il Trentino riprende la crescita economica e urbana che era stata frenata dalla crisi della prima industrializzazione. Al tempo stesso, quelli sono gli anni della crisi della tradizionale mediazione politica degli interessi e del partito che la rappresentava, la Democrazia Cristiana. In questo quadro nasce la spinta all'alleanza tra interessi imprenditoriali diversi, dal commercio al turismo ad alcuni settori industriali, che trova la convergenza nel campo immobiliare, dove i valori di terreni e immobili cominciano la loro lunga corsa che avrebbe portato Trento e le zone turistiche della provincia a diventare tra le più care d'Italia. La convergenza degli interessi nasce dal timore dell'arrivo di gruppi e catene extra-provinciali e punta a massimizzare i profitti grazie ad un contesto di collusione oligopolistica locale. Sul versante politico, però, i tradizionali interlocutori scompaiono con la crisi della Prima Repubblica e la vicenda di Tangentopoli.

È a quel punto che l'organizzazione degli interessi e delle *lobby* prende una strada in buona parte inedita. Il gruppo politico che diventa perno del nuovo assetto politico è, al contrario di tante altre zone d'Italia, il gruppo degli ex democristiani guidati da Lorenzo Dellai. Che hanno un'idea originale: non semplicemente assecondare gli interessi né contrastarli, ma concertare con loro un sistema di scambi politico-economici che garantiscano vantaggi ai privati ma sostengano la crescita di tutta l'economia trentina, una sorta di modello neo-corporativo. Per far questo, si valorizzano appieno e si estendono le competenze della Provincia autonoma, che espande il suo intervento nell'economia fino a provincializzare, oltre l'Autostrada del Brennero da sempre sotto controllo pubblico, la rilevante produzione idroelettrica trentina. Si coinvolgono anche le banche, dove un'ampia fetta è in capo al credito cooperativo, chiamate a sostenere la crescita locale. D'altra parte, albergatori e artigiani, industriali e commercianti, contadini e trasportatori ricevono consistenti contributi per gli investimenti e i principali soggetti finanziari partecipano alle grandi operazioni, come quella sull'energia, ottenendo consistenti dividendi negli anni. Di nuovo, però, il campo tipico in cui avviene la regia pubblica degli interessi privati è l'edilizia-immobiliare, che tra la seconda metà degli anni '90 e il primo decennio del Duemila diventa, insieme al settore pubblico, il comparto di punta della crescita del Trentino.

Non tutto va liscio, il sistema presenta delle falle: i contributi pubblici, i *lease back*, le agevolazioni allo sviluppo immobiliare a volte finiscono nelle mani di operatori economici che puntano a rendite di posizione, soprattutto immobiliari, più che allo sviluppo e che si lanciano in operazioni azzardate anche fuori dal Trentino, trascinando nelle avventure finanziarie le stesse banche locali. Quello che però mette in difficoltà il modello trentino di concertazione pubblica degli interessi privati è la crisi mondiale del 2008-2013. Pur avendo, grazie all'autonomia, un più ampio ventaglio di strumenti rispetto ad altre regioni e altri territori per rispondere alla crisi, anche in Trentino il *boom* immobiliare arriva alla fine trascinando con sé gli altri settori.

Nella fase successiva il governo provinciale post-dellaiano cerca di mantenere le principali caratteristiche del sistema. Ma appare più debole perché nel frattempo l'articolazione degli interessi privati sta cambiando. Da un lato il Trentino si apre molto di più all'economia globale, con settori come l'industria meccanica e informatica e distretti come quello del vino che operano sui mercati internazionali e hanno meno bisogno dell'assistenza provinciale. Dall'altro tanti interessi piccoli e grandi chiedono invece di essere protetti dalla globalizzazione, che minaccia da un lato le comunità locali, dall'altro alcune rendite di posizione.

Il risultato di queste spinte e del nuovo assetto dell'economia trentina è il ribaltamento elettorale del 2018, quando, per la prima volta da vent'anni, il centrodestra sale al potere a Piazza Dante, ma soprattutto arrivano al governo le istanze neo-protezioniste che si stanno diffondendo in Occidente e nel resto del mondo. I gruppi di interesse e le *lobby* tornano a presentarsi in ordine sparso, con accenti comuni nella richiesta di protezione. Di fronte a nuove sfide globali, come il cambiamento climatico con la tempesta Vaia e l'epidemia di Covid-19, l'amministrazione Fugatti è costretta ad attenuare alcune delle spinte neo-protezioniste e tornare a forme di concertazione. D'altra parte, il risultato delle elezioni politiche nazionali del 2022 porta al governo un ampio spettro di neo-protezionisti. La partita si gioca nei prossimi mesi e anni, ma di fronte alle sfide mondiali il neo-protezionismo appare per molti versi un'arma spuntata.

Riferimenti bibliografici

- Conte, Angelo (2007), Whirlpool vende la fabbrica di Trento, in: *l'Adige*, 12.09.2007, 7
- de Bertolini, Gianfranco (2016), *L'affare ex Michelin. Una ricerca – non una cronaca – sui dati, i fatti, i protagonisti*, Trento: Questo Trentino, inserto web aggiornato al 29.08.2016
- Dellai, Lorenzo/Tessari, Gianpaolo (2008), *Il mio Trentino. Dieci anni al governo dell'autonomia, dalla Margherita al Terzo Statuto*, Trento: Curcu & Genovese
- Ghezzi, Paolo (2007), La fabbrica se l'è comprata Dellai, in: *l'Adige*, 22.09.2007, 15
- Ispat (2022), Serie storiche, www.statistica.provincia.tn.it (02.10.2022)
- Istat (2022), Statistiche del commercio estero, www.coeweb.istat.it (20.12.2022)
- Malossini, Luca (2020), Trent'anni di Trento nord: ferita aperta, in: *Corriere del Trentino*, 13.12.2020, 4
- Morando, Paolo (2012), Magnete, ecco cosa ci siamo persi, in: *il Trentino*, 28.01.2012, www.giornaletrentino.it/cronaca/trento/magnete-ecco-cosa-ci-siamo-persi-1.1150374 (14.02.2023)
- Paris, Ettore (2016), Il potere vero, in: *Questotrentino*, 10.09.2016, www.questotrentino.it/articolo/14921/il_potere_vero (14.02.2023)
- Pedrini, Flavia (2008), Bufera appalti, cinque arresti, in: *l'Adige* 17.09.2008, 3
- Pedrini, Flavia (2017), Bufera Itas, indagato Ermanno Grassi, in: *l'Adige*, 13.04.2017, 12
- Sartori, Domenico (1992), Il pittore e l'ex Presidente, in: *Vita Trentina* 08.11.1992, riprodotto in: *Solidarietà, Affari & Politica* 2 (1992), *Il Trentino e la cupola degli emergenti Un pericolo per la democrazia*, Trento: Solidarietà, 59-60
- Scenari Immobiliari (2022), *I fondi immobiliari in Italia e all'estero. Aggiornamento rapporto 2022*, Milano/Roma: Scenari Immobiliari
- Smith, Adam (2013, Originale: 1776), *La ricchezza delle nazioni*, Novara: De Agostini Libri
- Solidarietà (1991), *Affari & Politica. Viaggio attraverso gli intrecci politico finanziari del Trentino*, Trento: Solidarietà
- Stigler, George J. (1964), A Theory of Oligopoly, in: *Journal of Political Economy*, 72 (1), 44-61
- Tarantelli, Ezio (1988), La credibilità della politica monetaria e la regolazione dell'inflazione e della disoccupazione nei paesi occidentali, in: Tarantelli, Ezio (a cura di), *L'utopia dei deboli è la paura dei forti. Saggi, relazioni e altri scritti accademici*, Milano: Franco Angeli, 721-736
- Terreri, Francesco (2008a), Michelin, maxidividendo di 29 milioni, in: *l'Adige*, 28.08.2008, 15
- Terreri, Francesco (2008b), Servono crediti per almeno 100 milioni, in: *l'Adige*, 09.10.2008, 21
- Terreri, Francesco (2012), Motore di iniziative urbane, in: *l'Adige*, 17.04.2012, 18
- Terreri, Francesco (2013), Apre Le Albere. E il fondo rende il 10%, in: *l'Adige*, 14.06.2013, 9
- Terreri, Francesco (2015), Immobiliare Btd, 27 milioni di debiti, in: *l'Adige*, 07.04.2015, 15
- Terreri, Francesco (2016), Sait mette in mobilità 130 dipendenti, in: *l'Adige*, 10.11.2016, 22
- Terreri, Francesco (2017), Folgarida a Campiglio per 30,8 milioni, in: *l'Adige*, 04.08.2017, 9
- Terreri, Francesco (2018a), Perché vincono i neoprotezionisti, in: *l'Adige*, 20.03.2018, 1, 47
- Terreri, Francesco (2018b), Svolta coop, Mattarei presidente, in: *l'Adige*, 09.06.2018, 10
- Terreri, Francesco (2021), Schelfi si allea con Hager e Signoretto, in: *l'Adige*, 27.08.2021, 22

Terreri, Francesco (2022), Idroelettrico, in vendita il 40% di Hde. Vale 450 milioni, prelazione a Dolomiti, in: Il T, 24.12.2022, 12

Terreri, Francesco (2023), La sfida del mercato mondiale, in: Il T, 04.01.2023, 1, 3

Tomasi, Andrea (2013), Alla Michelin si andava in bici sognando di comprare la Vespa, in: l'Adige, 09.07.2013, 15

Zomer, Chiara (2015), Leaseback. I numeri, caso per caso, in: l'Adige 03.09.2015, 32



Alessandra Russo

L'Unione Europea di fronte alla guerra

The European Union in the face of war

Abstract This brief tries to outline the challenges the war in Ukraine pose to the European Union and re-definition of a European security order. For years, the Arab Springs, the migration crisis and the focus on the Mediterranean confined the EU's Eastern neighborhood to a second-order priority. On the one hand, in 2014, the EU undertook crisis management actions in Ukraine; on the other, that same conflict has mostly been forgotten, made invisible or almost "declassified" to hybrid warfare. Since the last year, we have been all immersed in a comprehensive discourse about the return of conventional war – i.e., inter-state armed conflict – on European soil, as well as the return of geopolitics in the foreign and security policy-making of the EU and its member states. This narrative urges us to find new paradigms for interpreting the EU's overall political project – definitively overcoming the paradigm of "transformative power of Europe".

1. Introduzione

La nota che segue prova a delineare le sfide poste all'Unione Europea dalla guerra in Ucraina. Il vicinato orientale era stato ridimensionato ad una priorità secondaria dopo le primavere arabe, la crisi migratoria e l'attenzione posta sul Mediterraneo. Nel 2014 l'UE ha intrapreso delle azioni di gestione della crisi in Ucraina; tuttavia quello stesso conflitto è stato perlopiù dimenticato, reso invisibile o quasi “derubricato” a guerra ibrida. La narrazione sul ritorno della guerra convenzionale in Europa e della geopolitica nei processi decisionali e di calcolo strategico ci chiama a trovare nuovi paradigmi per interpretare l'Unione Europea – superando definitivamente quello incentrato sul concetto di “trasformative power of Europe”.

La guerra in Ucraina ha mutato radicalmente le forme del conflitto armato e della violenza politica, le politiche di sicurezza europea e ancora più complessivamente i principi di coesistenza/convivenza internazionale: in altre parole, ha innescato profondi processi di “ri-significazione” delle idee di multilateralismo, solidarietà, resilienza e della controversa dialettica tra pace e giustizia a livello internazionale e globale.

Il dibattito politico, pubblico e mediatico che percepiamo come a noi più vicino ha spesso veicolato un comune sentire di eccezionalità degli eventi: infatti, nel corso del 2022 si è andata formando, e non solo in Italia, una narrazione imperniata sul ritorno della guerra convenzionale in Europa e della geopolitica nei processi decisionali e di calcolo strategico. La letalità e la distruttività dell'offensiva militare russa in territorio ucraino non è in discussione; eppure, non possiamo prescindere dall'inquadramento della guerra in un contesto di più ampie turbolenze che hanno riconfigurato il vicinato orientale dell'Unione Europea ed i rapporti tra Mosca e Bruxelles (ma anche tra Federazione Russia e Stati membri dell'UE) negli ultimi otto anni: otto anni in cui i momenti escalation si sono alternati a lunghe fasi di “invisibilizzazione” del conflitto agli occhi degli osservatori esterni; otto anni di migrazioni forzate (1 milione e mezzo di sfollati dal 2014 al 2022) e vittime anche civili (si stimano 14000), di iniziative diplomatiche e di interventi da parte di una pluralità di attori internazionali, in primis l'Unione Europea. Ampliando ulteriormente lo sguardo, nel tempo e nello spazio, si tratta di una regione in cui tutta una serie di conflitti e fonti di instabilità e fragilità politica emergono e riemergono in forme diverse: Nagorno-Karabakh e più ampiamente le tensioni tra Armenia ed Azerbaijan; gli interrogativi che tornano sulla Transnistria ed in generale sui separatismi nell'area; i problemi di successione e di tenuta dei regimi, primo fra tutti proprio quello russo – fino agli scontri tra Kirghizistan e Tajikistan e alle proteste in Kazakhstan.

Ciò che la guerra in Ucraina ha tuttavia reso definitivamente esplicito è efficacemente sintetizzato nella parole di Gwendolyne Sasse, punto di riferimento per lo studio dell'Europa orientale: “security perceptions are not the same as actual security threats but, ultimately, perceptions can suffice to inform policy and mobilise elites and society” (Sasse 2023, 1). Tali considerazioni non riguardano solo la strategia russa verso il cosiddetto “vicinato conteso” (Delcour 2017), ma anche il (ri)posizionamento dell'UE verso i propri vicini ad Est. Prima del 2022, da Bruxelles si intuiva una certa reticenza, riluttanza o quantomeno cautela a ri-orientare il proprio approccio verso il vicinato orientale anche in termini di interdipendenza di sicurezza; nell'ultimo anno, invece, il nesso tra sicurezza europea e resilienza del vicinato orientale è emerso come inevitabile e prioritario nella strategia dell'UE (Meister et al. 2023, 9). Riflesso di questa potenziale virata di approccio è l'invito rivolto dalla Commissione Europea (invito accompagnato dalla disponibilità di risorse) al mondo della ricerca, mobilitato per supportare il consolidamento degli strumenti di azione esterna, di vicinato e di allargamento e di strategie di resilienza contro minacce militari ed ambizioni geopolitiche di attori che rappresentano la contestazione all'ordine liberale internazionale – un inquadramento che è sembrato inedito a molti dei destinatari di questo “appello”.

2. Il Vicinato Orientale dopo il 2014

La Politica Europea di Vicinato nasce come strumento volto a promuovere la stabilizzazione e la trasformazione di un eterogeneo gruppo di Paesi dell'Europa orientale, Caucaso settentrionale e della sponda meridionale del Mediterraneo; eppure, nel giro di un decennio (2004-2014) i due settori del vicinato sono stati investiti da trasformazioni talmente profonde che i Paesi coinvolti da “cerchio di amici” sono stati ridefiniti un “cerchio di fuoco” per l'UE (Economist 2014).

Se ci si focalizza sul vicinato orientale, un primo aggiustamento era già stato intrapreso con il lancio del Partenariato Orientale nel 2009; successivamente, un più comprensivo momento di revisione delle politiche di vicinato tout court era stato intrapreso nel 2011 dalle primavere arabe (con l'introduzione della formula premiale “more for more”). In parallelo, da Bruxelles veniva ribadito un impegno ad adottare e consolidare una prospettiva “bottom-up”, guardando alle esigenze, aspettative e preferenze specifiche di ogni singolo Paese terzo (European Commission and High Representative 2011).

Fino al 2014, tuttavia, nella politica di vicinato non aveva trovato spazio una consapevole problematizzazione dei principi di co-esistenza e possibile competizione

con altri attori nello stesso ambito regionale – ognuno con propri interessi, agende di politica estera ed immaginari geopolitici: in primis, la Federazione Russa, che continuava a guardare al vicinato condiviso come “estero vicino” (Rieker/Gjerde 2016). La crisi politica e di sicurezza detonata in Ucraina nel 2014, con la successiva annessione della Crimea e l’escalation militare nelle province orientali nel Paese (ciò che per i successivi otto anni sarebbe stata chiamata, talvolta in maniera fuorviante, la guerra ibrida del Donbass) ha reso inevitabile un secondo momento, più profondo, di ripensamento della politica di vicinato che ha incrinato il concetto stesso di potere trasformativo della governance esterna dell’Unione Europea, smorzandone la portata integrativa e spostando l’attenzione verso obiettivi di stabilizzazione, compimento delle riforme interne e consolidamento delle capacità istituzionali (Batora/Rieker 2016; Batora/Rieker 2018).

Ciò che invece il conflitto in Ucraina nel 2014 ha solo parzialmente ed estemporaneamente attivato è una riflessione strategica a livello europeo e dei suoi Stati membri sull’attorialità dell’Unione Europea nella gestione delle crisi che si dispiegano alle periferie del proprio perimetro di sicurezza: in altre parole, sui dispositivi istituzionali e politici a disposizione per rispondere ad un conflitto, e più in generale, sul significato stesso di sicurezza europea.

Da un lato, la Politica Europea di Vicinato è stata riesaminata nel 2015 e proprio il testo della revisione sottolinea la disponibilità da parte dell’UE di offrire “ways to strengthen the resilience of the EU’s partners in the face of external pressures and their ability to make their own sovereign choices” (European Commission and HR/VP 2015, 4). Nello stesso documento si fa inoltre riferimento proprio ad una dimensione di sicurezza: “[t]he new focus on security will open up a wide range of new areas of cooperation under ENP. Cooperation could include security sector reform, border protection, tackling terrorism and radicalisation, and crisis management” (laddove una declinazione militare di sicurezza resta assolutamente marginale e nel quadro della componente di security sector reform).

Dall’altro, anche dopo il 2014 e probabilmente fino ad oggi, l’UE sembra aver continuato ad investire significative risorse nella costruzione di una “security capacity” – una impalcatura istituzionale a supporto di politiche di sicurezza – senza distillare fino in fondo l’essenza della sicurezza europea: sicurezza per chi, da cosa, dispiegando quali mezzi a quali finalità? Un’architettura messa a punto prima del compimento di un dibattito sulla strategia ed un dibattito sulla strategia innestato perlopiù sul concatenarsi di programmi operativi, esecutivi e sull’implementazione di misure “tecniche”. In sintesi, “the development of EU security strategies and priorities emerged by stealth, rather than by design” (Schroeder 2009, 487-488). Questo

vulnus ha caratterizzato l'intera traiettoria che storicamente ha portato a costruire l'architettura di sicurezza europea; ma si è riproposto sia nel 2014 che nel 2022.

3. La Risposta dell'Unione Europea alla Guerra in Ucraina (2014)

Già nel marzo 2014 la Commissione Europea elencava in un documento transitorio le principali componenti del pacchetto di aiuti a cui si impegnava: questi includevano risorse dal budget stesso dell'Unione Europea, dalla Banca europea per gli investimenti, dalla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo e ne mobilitavano di ulteriori tramite il Fondo Investimenti per la Politica di Vicinato e lo Strumento per la Stabilità e per la Pace. Si aggiungeva, inoltre, l'intenzione di creare una piattaforma per il coordinamento tra i donors; la disponibilità ad applicare in via provvisoria, dopo la firma dell'Accordo di Associazione, l'accordo di libero scambio (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement) e di velocizzare il processo di liberalizzazione dei visti; ed infine, l'offerta di assistenza tecnica per l'avanzamento della riforma costituzionale e del settore giudiziario e per la predisposizione delle elezioni politiche (European Commission 2014).

Se questo primo documento certamente segnalava il futuro coinvolgimento europeo, nei mesi successivi il ruolo dell'UE si è andato prefigurando anche nella sua componente più politica e diventava multi-dimensionale. La crisi ucraina ha infatti rappresentato il banco di prova per alcune revisioni introdotte rispetto alla gestione delle crisi (EEAS 2013a; 2013b). Fra queste, la formulazione di un documento (Political Framework for a Crisis Approach, PFCA) da parte delle figure apicali del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, che avrebbe dovuto definire le coordinate di intervento dell'UE, a seconda del contesto, della definizione stessa delle sue criticità, ma anche degli interessi e della disponibilità e dispiegabilità di strumenti di azione. Nel caso della crisi ucraina, questo documento risultò essere più un esercizio di decostruzione di operazioni e schemi di intervento già pronti, che un supporto per la pianificazione e la programmazione strategica di ciò che da Bruxelles si aveva la capacità, l'intenzione e la possibilità di fare (Koenig 2015). Il documento, sottoposto al Comitato Politico e di Sicurezza nel maggio 2014, fu reso parzialmente pubblico solo nove mesi dopo: questo definiva quella ucraina come una "humanitarian crisis, a security crisis and a human rights crisis" (Ivashchenko-Stadnik et al, 2017). La seconda declinazione della crisi, che potenzialmente apriva ad una missione di supporto alla riforma del settore della sicurezza nel quadro della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, fu esplicitata da un secondo documento, distribuito a giugno e che ancora esitava

a spogliare dalle ambivalenze la definizione stessa della crisi ucraina: si rimandava infatti alle criticità della “situazione” politica e di sicurezza – una situazione in cui si sarebbe inserita la missione europea: consultiva, con compiti non esecutivi, per la riforma del settore della sicurezza civile. Questi due documenti chiave si andavano delineando quando, negli stessi mesi, una missione di esperti e funzionari visitava il Paese, non sempre valorizzando le possibili sinergie con la delegazione dell’UE a Kyiv; e formulando delle raccomandazioni che tuttavia talvolta non riflettevano la necessità di ricomporre interessi nazionali e visioni divergenti tra gli Stati membri.

Nei mesi successivi alla elaborazione di questi due documenti chiave, la risposta dell’UE alla crisi in ucraina si è snodata lungo tre direttrici: la prima incentrata sul sostegno al Paese sul piano umanitario e finanziario e sull’assistenza tecnica nell’implementazione delle riforme; la seconda relativa alle cosiddette misure restrittive, ossia le sanzioni; e la terza riguardante l’impegno sul piano politico, diplomatico ed il tentativo di apertura di una pluralità di tavoli negoziali a geometria variabile e dagli esiti alterni.

Ognuna di queste direttrici ha, negli anni, mostrato delle debolezze: è lampante il caso del fragile consenso sulle sanzioni, che pure inizialmente era stato interpretato come una significativa testimonianza di unità a livello europeo. Se è vero che la posizione dell’Unione Europea nei confronti della Federazione Russia è plurale, anche a costo di sembrare incoerente, e che all’interno delle istituzioni europee e degli Stati membri convivono sensibilità ed agende diverse; come è altrettanto vero che questa riflette anche dinamiche contingenti inclusi i cicli elettorali, nel medio-lungo periodo le logiche nazionali sembrano aver disinnescato il potenziale deterrente di questo strumento, spesso aggirato agendo tra le maglie dei suoi dispositivi normativi, regolatori ed attuativi (come per esempio nel caso del settore armiero in virtù della possibilità di dare seguito ad accordi siglati prima del 2014 anche se la consegna sarebbe avvenuta ad embargo vigente).

Nonostante una ricerca (a cui chi scrive ha preso parte) mostri come la prima direttrice sia quella più visibile ed apprezzata presso gli attori locali¹, anche questa è caratterizzata da elementi problematici che derivano da uno scarso coordinamento intra- e inter-istituzionale, con ricadute sulla definizione efficiente dei compiti e dei mandati – specialmente, ma non solo, per chi opera “sul terreno”. Un esempio è quello della incerta divisione del lavoro tra EUAM ed EUBAM, la missione dell’Unione Europea di assistenza alla gestione del confine tra Ucraina e Moldova, attiva dal 2005 (Loschi/Russo 2021); o quello della sovrapposizione poco funzionale tra Servizio Europeo di Azione Esterna, Delegazione dell’UE a Kyiv ed il “Gruppo di Sostegno per l’Ucraina”, istituito nel 2014, che fa capo alla Commissione Europea e

che coadiuva le autorità ucraine a realizzare le riforme previste dall'Accordo di Associazione e dall'area di libero scambio. La stessa ricerca identifica, infine, un motivo di diminuita credibilità dell'Unione Europea rispetto ai propri interlocutori (in questo caso ucraini) nella sua difficoltà di progettare interventi che siano specifici rispetto al contesto ed alla complessa natura del conflitto (e quindi di elaborare una definizione del conflitto che ne restituisca tutti gli elementi di complessità). Questo ultimo aspetto è un controverso elemento di dibattito, nella letteratura sul peacebuilding e in particolare sul "local turn" nelle attività intraprese dall'Unione Europea al riguardo (Russo/Zambelli forthcoming); a tal proposito, la stessa Unione Europea ha riconosciuto la propria limitata capacità di operare pienamente secondo il principio della "local ownership" (co-partecipazione dei beneficiari e degli stakeholders locali in tutte le fasi di progettazione di un'azione di gestione della crisi, dalla valutazione delle necessità ex ante alla pianificazione e al monitoraggio ex post [European Union 2016]).

4. La Risposta dell'Unione Europea alla Guerra in Ucraina (2022)

All'indomani del lancio dell'offensiva militare russa in territorio ucraino, la mobilitazione immediata dei vertici dell'Unione Europea e di molti dei leader politici dei suoi Stati membri, ha facilitato il formarsi di un'aspettativa che si è ben presto trasformata in previsione: la guerra avrebbe, secondo molti osservatori, compattato l'Unione Europea, rilanciando il progetto stesso di Europa, così come la coesione tra gli Stati membri, soprattutto rispetto alla possibilità di trovare un minimo comune denominatore sui principi che ne guidano l'azione esterna. A distanza di un anno, di tale previsioni andrebbero analizzate le luci e le potenziali ombre, o meglio, i fattori che potrebbero portare tale consenso sulla questione ucraina ad incrinarsi. In effetti, un'unità di intenti è stata trovata, per esempio, nella promulgazione della Direttiva sulla Protezione Temporanea da parte della Commissione Europea ed nell'approvazione di un piano in dieci punti da parte del Consiglio, per la gestione del flusso di rifugiati ucraini (che nel primo anno di guerra sono circa 8 milioni)². A queste prime misure ha fatto seguito, tra le altre, lo sviluppo di un piano di azione per prevenire lo sfruttamento dei rifugiati ucraini da parte di reti criminali, e allo stesso tempo che individui che possono costituire un rischio per i cittadini europei beneficino del regime di protezione temporanea.

Considerazioni simili possono essere fatte sulla questione dell'allargamento che porta sul tavolo il tema della riforma interna dell'Unione Europea. I Paesi del

Partenariato Orientale hanno a più riprese espresso la propria vocazione euro-atlantica e l'ambizione allo stato di "candidati" alla membership nell'UE. Dopo un iniziale slancio verso Ucraina, Moldova e, in misura più limitata, Georgia, tale traiettoria sembra aver subito una battuta d'arresto: alcuni Stati membri infatti si sono mostrati riluttanti a fornire una valutazione intermedia dei passi intrapresi rispetto all'implementazione delle riforme richieste dal processo di "adesione graduale" – esitazione che è stata interpretata nel quadro di un più ampio rallentamento del processo di allargamento.

Un ulteriore ambito di convergenza non privo di incertezze, nel medio-lungo periodo, è quello relativo all'adozione di cosiddette "misure restrittive" (sanzioni) che l'Unione Europea ha posto in essere nei confronti di Russia (e Bielorussia) già prima del 2022: per quanto riguarda la Russia, successivamente all'annessione della Crimea, e poi all'abbattimento di un volo che sorvolava lo spazio aereo ucraino da parte di un missile terra-aria (che secondo le autorità giudiziarie olandesi era di fabbricazione russa ed in uso ai separatisti delle province orientali); e per quanto riguarda la Bielorussia, come reazione alla violazione dei diritti umani nel Paese ed in particolare al dirottamento, nel 2021, del volo passeggeri internazionale di linea e al successivo arresto di un attivista oppositore del regime. Dal 2015, in particolare, il Consiglio Europeo ha vincolato l'esaurimento delle sanzioni alla piena implementazione degli Accordi di Minsk; e contro ogni previsione, negli anni a venire, le sanzioni sono "sopravvissute" alla diversità delle agende nazionali degli Stati Membri rispetto ai rapporti con Mosca (Dempsey 2014; Siddi 2017), e periodicamente rinnovate (Portela et al. 2020). La persistenza delle sanzioni non ha impedito l'emergere, tra gli Stati membri e all'interno di questi, di posizioni di scetticismo nei confronti di tali misure restrittive, ed il riconoscimento che l'implementazione, affidandosi a meccanismi di attuazione nazionali, non è sempre stata uniforme a livello europeo: in altre parole, casi di elusione, aggiramento dei dispositivi normativi e legali ed altri espedienti hanno indebolito gli effetti delle sanzioni. Nel 2022, tuttavia, l'UE si è dotata di strumenti di monitoraggio della reale attuazione di quanto previsto in materia di sanzioni: per esempio, introducendo uno strumento di segnalazione anonima delle violazioni – Sanctions Whistleblower Tool (<https://eusanctions.integrityline.com/setup>); istituendo la Freeze and Seize Task Force (in cui rappresentanti della Commissione Europea, Europol ed Eurojust, insieme alle autorità nazionali competenti, collaborano per rendere efficienti le procedure di congelamento e sequestro dei beni investiti dalle misure restrittive); ed infine, promuovendo la criminalizzazione delle violazioni delle misure restrittive, quindi l'armonizzazione della definizione di cosa costituisca una violazione delle misure restrittive e della natura delle sanzioni che dovrebbero essere applicate in caso di violazioni. Dopo il 2022, quindi,

ciò che è possibile osservare è quantomeno il tentativo di una omogenea esecuzione delle sanzioni a livello europeo; ed inoltre, al di là del perimetro d'azione dell'UE, il riconoscimento di una sorta di "leadership" a livello globale dato dall'allineamento multilaterale di un significativo numero di Paesi terzi (Cardwell/Moret 2023). D'altra parte, le divergenze di posizione sono state "esternalizzate": se nel contesto della gestione della crisi in Ucraina del 2014 tendevano ad indebolire la coesione e la coerenza interna dell'approccio dell'UE verso la Russia, nell'ultimo anno catalizzano elementi di contestazione e resistenza da parte del cosiddetto "Global South" nei confronti di norme e pratiche sulla sicurezza internazionale a trazione occidentale (Ash et al. 2023).

In ultimo, e tuttavia centrale sia nel dibattito sulla guerra in Ucraina che nella riflessione sull'attorialità internazionale dell'UE, vi è la questione dell'assistenza militare prestata all'Ucraina: ciò significa trasferimenti di armi, sia attraverso lo Strumento Europeo per la Pace (3.6 miliardi di Euro di cui 3.1 miliardi in "lethal equipment") che in via bilaterale (circa 8 miliardi di Euro); ma anche addestramento, nel quadro della Missione di Assistenza Militare dell'Unione Europea (EUMAM) che ha il mandato di fornire formazione specializzata a un massimo di 15000 membri delle forze armate ucraine in diverse località nel territorio degli Stati membri dell'UE. Tutto ciò porta a riconsiderare l'identità dell'UE quale potenza civile e normativa (che era già stata messa in discussione dall'inaugurazione della "Commissione Geopolitica" nel 2019), e sembra validare le ipotesi rispetto a processi di militarizzazione pre-esistenti e che riguardano l'espansione del budget europeo dedicato alla difesa e alla sicurezza, e all'emergere di un complesso militare-industriale propriamente europeo (Jones 2017; Hoijtink/Muehlenhoff 2020; Jones et al. 2022). Dal 2017, il Fondo Europeo per la Difesa e la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) sono stati istituiti a supporto di progetti sia industriali che di ricerca e sviluppo congiunti nel campo della difesa; dal 2021 la Commissione Europea si è dotata di una Direzione Generale Industria della Difesa e Spazio (DEFIS) per promuovere la base industriale e tecnologica della difesa europea; mentre il già citato Strumento Europeo per la Pace è stato istituito per finanziare interventi operativi in Paesi terzi con implicazioni militari, di sicurezza o difesa. In riferimento al vicinato orientale, è interessante ricordare che dal 2015, l'Ucraina partecipa a selezionati programmi dell'Agenzia di Difesa Europea, dal 2020 ai progetti della Cooperazione Strutturata Permanente; eppure, il Partenariato Orientale, che in origine non si è dotato di una componente di sicurezza, non ha neppure in seguito sviluppato una riflessione a tutto tondo sul tema, a partire dai conflitti prolungati che punteggiano la regione (German/Tyushka 2022).

Tutto ciò pare replicare, in un contesto ben più drammatico, l'analisi di Schroeder (2009) sull'assenza di una strategia nello sviluppo delle strategie di sicurezza dell'Unione Europea, che si dota di capacità istituzionali senza articolare il nesso funzionale tra strumento e obiettivo, e relegandole a questioni tecniche con scarsa esposizione al dibattito pubblico. Nella consapevolezza che la segretezza e classificazione delle fonti documentali e dei dati, la loro confidenzialità ed opacità sono tutti elementi costitutivi degli studi militari e sulla sicurezza (De Goede et al. 2019), chi prova a studiare la guerra in Ucraina nella sua complessità non può esimersi da una riflessione sui trasferimenti di armi che riguardi anche la loro trasparenza, tracciabilità e "documentabilità" e che quindi guardi anche ai possibili scenari post-conflitto, agli effetti della circolazione delle armi sul territorio europeo e alle condizioni che renderanno credibili, legittimi ed efficaci i programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione degli ex combattenti.

5. Considerazioni conclusive

Nelle poche pagine sopra si è cercato di guardare alla complessità della guerra in corso attraverso le lenti di una comparazione diacronica e con un focus specifico sul ruolo dell'Unione Europea nel vicinato orientale. Se nell'anno appena trascorso l'attenzione di molti studiosi è stata rivolta alla questione della tenuta del consenso europeo rispetto alla guerra in Ucraina, nel corso del 2023 possibili riflessioni saranno sul come non ripetere vecchi errori e come affrontare nuove sfide.

Per quanto riguarda il primo punto, l'attivismo europeo in Ucraina ripropone la questione del coordinamento degli attori sul campo, al fine di evitare sovrapposizioni disfunzionali: se questa è emersa nella prima fase del conflitto, potrebbe risultare ancora più problematica ora e nel prossimo futuro. Per esempio, nel medio periodo è da precisare la relazione tra EUMAM, EUBAM ed EUAM, quest'ultima oltretutto potenziata per quanto riguarda le attività di indagine e perseguimento dei crimini internazionali.

Per quanto riguarda il secondo punto, con l'auspicabile cessazione dei combattimenti si apre il dossier della ricostruzione e della possibilità che questo segua logiche geopolitiche di spartizione tra donors: la prova, per l'Unione Europea ma non solo, sarà quella di rendere concreto ed operativo il principio della "local ownership", facilitando anche il monitoraggio della gestione delle risorse internazionali che fluiranno nel Paese.

Note

- 1 Progetto EUNPACK (A conflict-sensitive unpacking of the EU comprehensive approach to conflict and crises mechanism), finanziato tramite il Programma europeo Horizon 2020 (grant agreement no. 693337).
- 2 Si stima invece che la totalità delle persone che hanno varcato il confine ucraino in uscita dal Paese dal 24 febbraio 2022 superi i 18 milioni; e che di contro, il numero di persone che è entrata o rientrata nel Paese negli ultimi 12 mesi sia più di 10 milioni.

Riferimenti bibliografici

- Ash, Timothy Garton/Krastev, Ivan/Leonard, Mark (2023), “United West, Divided from the Rest: Global Public Opinion One Year into Russia’s War on Ukraine”. ECFR Policy Briefs. <https://ecfr.eu/publication/united-west-divided-from-the-rest-global-public-opinion-one-year-into-russias-war-on-ukraine/>
- Batora, Jozef/Rieker, Pernille (2016), “Towards Multi-level Security Community Building: The EU’s External Governance in Ukraine”. NUPI Working Paper 860. <http://hdl.handle.net/11250/2373676>
- Batora, Jozef/Rieker, Pernille (2018), “EU-supported reforms in the EU neighbourhood as organized anarchies: the case of post-Maidan Ukraine”, in: *Journal of European Integration* 40(4), 461-478
- Cardwell, Paul James/Moret, Erica (2023), “The EU, sanctions and regional leadership”, in: *European Security* 32(1), 1-21
- De Goede, Marieke/Bosma, Esmé/Pallister-Wilkins, Polly (2019), *Secrecy and Methods in Security Research: A Guide to Qualitative Fieldwork*, Boca Raton: CRC Press
- Delcour, Laure (2017), *The EU and Russia in Their ‘Contested Neighbourhood’: Multiple External Influences, Policy Transfer and Domestic Change*, Abingdon: Routledge
- Dempsey, Judy (2014), “A Who’s Who Guide to EU Sanctions on Russia”. Carnegie Europe, Brussels, 20 March, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/55036>
- Economist (2014), Europe’s ring of fire. <https://www.economist.com/europe/2014/09/20/europes-ring-of-fire>.
- EEAS (2013a), “Suggestions for crisis management procedures for CSDP crisis management operations”, 7660/2/13, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7660-2013-REV-2/en/pdf>
- EEAS (2013b), “EEAS Review”, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2013/jul/eu-eeas-review.pdf>
- European Commission (2014), “European Commission’s support to Ukraine” (Memo), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_14_159/MEMO_14_159_EN.pdf
- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2011), “A new response to a changing Neighbourhood”. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011)303, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2011/may/eu-com-eeas-neighbourhood-com-303-11.pdf>

- European Commission and HR/VP (2015), Review of the European neighbourhood policy. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. JOIN (2015)50 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52015JC0050>
- European Union (2016), “Joint Staff Working Document: Lessons Drawn from Past Interventions and Stakeholders’ Views”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0221>
- German, Tracey/Tyushka, Andriy (2022), “Security challenges at the EU’s eastern border: which role for CSDP?”. EP/EXPO/SEDE/FWC/2019-01/LOT4/1/C/10 – PE653.653, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653653/EXPO_IDA\(2022\)653653_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653653/EXPO_IDA(2022)653653_EN.pdf)
- Hojtink, Marijn/Muehlenhoff Hanna L. (2020), “The European Union as a Masculine Military Power: European Union Security and Defence Policy in ‘Times of Crisis’”, in: *Political Studies Review* 18(3), 362-377
- Ivashchenko-Stadnik, K. et al (2017), “How the EU is facing crises in its neighbourhood Evidence from Libya and Ukraine”, EUNPACK Deliverable 6.1, <http://www.eunpack.eu/sites/default/files/publications/D6.1%20The%20EU%20facing%20crises%20in%20its%20neighbourhood%20evidence%20from%20Libya%20and%20Ukraine.pdf>
- Jones, Chris (2017), Market forces: the development of the EU security-industrial complex. Transnational Institute (TNI) and Statewatch, <https://www.tni.org/files/publication-downloads/marketforces-report-tni-statewatch.pdf>
- Jones, Chris/ Kilpatrick, Jane/Maccanico, Yasha (2022), At what cost? Funding the EU’s security, defence, and border policies, 2021-2027. Transnational Institute (TNI) and Statewatch, <https://eubudgets.tni.org/wp-content/uploads/2022/05/At-what-cost-Statewatch-TNI.pdf>
- Koenig, Nicole (2015), “Resettling EU External Action: Potential and Constraints”, Policy Paper 125. Berlin: Jacques Delors Institut, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/euexternalaction-koenig-jdib-feb15-1.pdf>
- Loschi, Chiara/Russo, Alessandra (2021) Whose Enemy at the Gates? Border Management in the Context of EU Crisis Response in Libya and Ukraine in: *Geopolitics* 26(5), 1486-1509
- Meister, Stefan. et al (2023), “Russia’s War in Ukraine: Rethinking the EU’s Eastern Enlargement and Neighbourhood Policy”. DGAP Report. Berlin: German Council on Foreign Relations, https://dgap.org/system/files/article_pdfs/dgap-report-2023-01-EN-Rethinking%20EUs%20Eastern%20Enlargement_0.pdf
- Portela, Clara et al. (2021), “Consensus against all odds: explaining the persistence of EU sanctions on Russia”, in: *Journal of European Integration* 43(6), 683-699
- Rieker, Pernille/Gjerde, Kristian Lundby (2016), “The EU, Russia and the potential for dialogue – Different readings of the crisis in Ukraine” in: *European Security* 25(3), 304-325
- Russo, Alessandra/Zambelli, Francesca (forthcoming), “The EU’s Approach to Post-conflict Displacement and “the Local Field”: A Study on Georgia’s Second-wave IDPs” in: *Caucasus Survey*
- Sasse, Gwendolyn (2023), “Controlling the Narrative: Russia’s War in Ukraine Started Long Before February 2022”, in: *The Security Times*, <https://www.the-security-times.com/controlling-the-narrative/>
- Schroeder, Ursula (2009), “Strategy by Stealth? The Development of EU Internal and External Security Strategies”, in: *Perspectives on European Politics and Society* 10(4), 486-505
- Siddi, Marco (2017), National Identities and Foreign Policy in the European Union. The Russia Policy of Germany, Poland and Finland. London: Rowman and Littlefield

Kristina Stoeckl

Die russisch-orthodoxe Kirche im Krieg

The Russian-Orthodox Church in War

Abstract Russia's attack on Ukraine on February 24, 2022 has marked a turning point for the Russian Orthodox Church. The head of the Church, Patriarch Kirill, has unconditionally supported the Kremlin. As a result, the church has not only lost its chance of an independent position vis-à-vis the Russian political leadership, it has also irretrievably lost its Orthodox communities in Ukraine. For the Russian Orthodox Church, the war has ended a phase of institutional and dogmatic renewal that began with the end of communism. After a period of relative openness to theological innovation and global trends, the church has become a national church, supporting the Kremlin ideologically and politically. By contrast, the Orthodox Christian Churches in Ukraine, albeit in conflict with each other, are entering a new era in which the symbolic power and influence of the Moscow Patriarchate is broken. Kristina Stoeckl analyzes the processes and events that have brought the Orthodox Churches in the region to this point.

1. Einleitung

Der Krieg, den Russland am 24. Februar 2022 in der Ukraine entfesselt hat, markiert das Ende einer langen Periode des Optimismus und des Friedens in Europa, die bis zum Ende des Kalten Krieges zurückreicht. Tatsächlich waren die dreißig Jahre nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion nicht gänzlich friedlich: Die Kriege auf dem Balkan, in Tschetschenien, die russische Invasion in Georgien im Jahr 2008, die völkerrechtswidrige Annexion der Krim sowie die Kämpfe in der Ostukraine seit 2014 waren deutliche Anzeichen dafür, dass das Ende des Kalten Krieges Europa keinen dauerhaften Frieden gebracht hatte. Aus westlicher Sicht, die sich auf die fortschreitende Erweiterung der Europäischen Union konzentrierte und den Riss des Eisernen Vorhangs durch die Freizügigkeit von Personen und Waren langsam vergessen machte, schienen diese Anzeichen von Instabilität jedoch sekundär zu sein. Die Bombardierung ukrainischer Städte durch die russische Armee, der Zustrom ukrainischer Flüchtlinge in europäische Länder und der Wirtschaftskrieg, der mit Sanktionen einerseits und der Kürzung der Gaslieferungen andererseits geführt wird, markieren demgegenüber einen Wendepunkt. Der Optimismus der Vergangenheit erscheint heute naiv. Einen Wendepunkt markiert der 24. Februar auch für die russisch-orthodoxe Kirche, die sich in der Figur des Patriarchen bedingungslos an die Seite des Kremls gestellt hat. Die Kirche hat damit nicht nur die Chance auf eine unabhängige Stellung eingebüßt, sondern auch die orthodoxen Gemeinden in der Ukraine unwiederbringlich verloren. Mit dem Krieg endet für die russisch-orthodoxe Kirche eine Phase der vorsichtigen Erneuerung, die mit dem Ende des Kommunismus begonnen hatte. Die Kirche ist zu einer Nationalkirche geworden, die den Kreml ideologisch und politisch unterstützt. Für die Orthodoxie in der Ukraine beginnt hingegen eine neue Ära, denn die symbolische Macht und der Einfluss des Moskauer Patriarchats scheinen auf lange Sicht gebrochen. Der Artikel zeichnet die Prozesse und Ereignisse nach, die die Kirchen in der Region an diesen Punkt gebracht haben, und fragt nach den Folgen der tiefgreifenden Veränderungen, die die russisch-orthodoxe Kirche, die orthodoxen Kirchen in der Ukraine und die orthodoxen Kirchen weltweit erleben.

2. Anzeichen von Vielstimmigkeit: Die postsowjetische Identität der russisch-orthodoxen Kirche

Während der siebenzig Jahre des kommunistischen Regimes von 1917 bis 1991 war das Leben der russisch-orthodoxen Kirche von vier kontrastierenden Erfahrungen geprägt: Repression, Kollaboration, Dissidenz und Emigration (Stoeckl 2020).

Die *Repressionen* der 1920er und 30er Jahre hatten die russisch-orthodoxe Kirche durch die Verfolgung der Gläubigen, die Hinrichtung von Geistlichen, die Beschlagnahmung von Kirchengebäuden und liturgischen Geräten sowie eine aggressive antireligiöse Propaganda an den Rand des Zusammenbruchs gebracht. Selbst in den letzten Jahrzehnten des Sowjetregimes, als die religiöse Verfolgung weniger blutig war, war die Kirche noch immer nicht frei und ständig von neuen repressiven Maßnahmen bedroht (Codevilla 2011).

Angesichts eines allmächtigen und allgegenwärtigen Staates wählten nicht wenige Persönlichkeiten innerhalb des Klerus des Moskauer Patriarchats den Weg der *Kollaboration* mit den sowjetischen Behörden, oft in der Überzeugung, dass nur so das Überleben der Kirche selbst gesichert werden könne (Rocucci 2011).

Andererseits gab es unter den Gläubigen und Geistlichen auch solche, die den Weg der *Dissidenz* wählten und das politische System und die kirchlichen Würdenträger, die mit dem Regime kollaborierten, kritisierten. In einem gesellschaftlichen Umfeld, das jeder religiösen Äußerung feindlich gegenüberstand, legten sie als Dissidenten Zeugnis für ein christliches Leben ab. Sie mussten dafür mit Nachteilen in ihrem Berufsleben rechnen, viele wurden inhaftiert (Guaita 2004).

Neben diesen drei Erfahrungen des religiösen Lebens in der Sowjetunion – Repression, Kollaboration, Dissidenz – machten viele russisch-orthodoxe Gläubige noch eine andere Erfahrung, nämlich die *Emigration* in den Westen. Die russische Emigration hatte seit 1921, dem Jahr der größte Auswanderungswelle von Intellektuellen, die Identität einer Hüterin und Bewahrerin des aus der Heimat verbannten religiösen und kulturellen Erbes übernommen. Die Theologie der russischen Emigration musste sowohl mit den widrigen Bedingungen, unter denen die Mutterkirche in der Sowjetunion lebte, als auch mit der Realität des religiösen Pluralismus in westlichen demokratischen und säkularen Ländern, die sie aufgenommen hatten, zurechtkommen (Stoeckl 2007).

Erst das Jahr 1991 mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Ende des Kalten Krieges ermöglichte nach vielen Jahrzehnten eine Bestandsaufnahme der verschiedenen Erfahrungen, die das russische Glaubensleben im letzten Jahrhundert geprägt hatten: Repression, Kollaboration, Dissidenz, Emigration. Was würde die

russisch-orthodoxe Kirche aus diesem Erfahrungsschatz machen? Welche Lektionen beherzigen? Welche verwerfen? Es boten sich für die russisch-orthodoxe Kirche in der Phase der postkommunistischen Transition verschiedene Rollen und Definitionen ihrer postsowjetischen Identität an: die Kirche konnte zum Ort eines aufblühenden Glaubens unter Bedingungen der Religionsfreiheit werden, zu einer Verfechterin der Demokratisierung an der Seite der Zivilgesellschaft und eine potenziell regierungskritische Instanz – ganz nach dem Vorbild der Dissidenten und in Anlehnung an die Erfahrungen der Emigration, die ja bereits Übung damit hatte, das orthodoxe Bekenntnis in einem demokratischen Kontext zu leben. Oder sollte sich die russisch-orthodoxe Kirche als eine quasi-staatliche Religion definieren und an das alte byzantinische symphonische Modell anknüpfen? Damit ging einher die Rolle einer Hüterin russisch-orthodoxer Kultur, welche für die zivile und politische Identität Russlands nach dem Kommunismus stehen, an die imperiale Vergangenheit anknüpfen und auf die in der Sowjetzeit geschaffenen Verbindungen zum Staat aufbauen sollte – also dem Modell der Kollaboration folgend. Welchem Weg, welchem Selbstverständnis würde die russisch-orthodoxe Kirche nach 1991 folgen?

Tatsächlich schlug die russisch-orthodoxe Kirche in den letzten dreißig Jahren beide Wege ein. Die postsowjetische russische Orthodoxie zeichnete sich durch Ambivalenz und Vielstimmigkeit aus, schwankte zwischen Freiheit und Kontrolle, Nationalismus und Transnationalismus und vermittelte den Gläubigen, dem russischen Staat, der globalen Orthodoxie und der Welt unterschiedliche Selbstbilder.

Für alle, die auf die russisch-orthodoxe Kirche erst im Verlauf des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine aufmerksam geworden sind und die seither über die Kriegspredigten des Patriarchen den Kopf schütteln, ist es schwer vorstellbar, dass dieser Patriarch bis vor gar nicht so langer Zeit als Träger eines kirchlichen Aufbruchs und als Modernisierer galt. Wer jedoch die russisch-orthodoxe Kirche seit den 1990er Jahren beobachtet hat, sei es als Wissenschaftler/in oder mit religiös-ökumenischem Interesse, konnte die Ambivalenz und Widersprüchlichkeit der russischen Religionswelt nicht ignorieren; sie wirkte verwirrend, faszinierend und zugleich beruhigend: Fundamentalisten hier, Traditionalisten dort, kleine Gruppen progressiver Christen in den Großstädten, kirchliche Normalität. Patriarch Kirill schien die Tore für verschiedene Ausdrucksformen seiner Kirche offen halten zu wollen. Fundamentalistischer Extremismus existierte neben liberalen Gruppen. Als Forscherin navigierte ich mehrere Jahre ungestört zwischen diesen Welten, suchte, zum Beispiel, in dem einen Moskauer Stadtviertel eine ultrakonservative Klosterbibliothek auf und ging, vier Metrostationen weiter, zu einer Konferenz progressiver Theologen und Theologinnen. Als 2012 die Musikgruppe „Pussy Riot“ die Christ-

Erlöser-Kathedrale in Moskau stürmte und drei Mitglieder der Gruppe zu drei Jahren Haft verurteilt wurden, gab es unter den Geistlichen Stimmen, die zu Nachsicht aufriefen; und als 2017 orthodoxe Monarchisten wegen des Films „Matilda“ über die Liebesaffäre von Zar Nikolaus II. mit einer Ballerina Vorwürfe der Majestätsbeleidigung und Blasphemie gegen den Regisseur erhoben (es gab sogar einen Brandanschlag auf ein Kino), versuchte der Sprecher des Patriarchen die Wogen zu glätten (Uzlaner/Stoeckl 2019). Im Sommer 2018, als die Polizei hart gegen Proteste im Zusammenhang mit den Moskauer Regionalwahlen vorging, öffneten einige Priester die Türen ihrer Kirchen, um den Demonstranten Schutz zu gewähren. Und es sei daran erinnert, dass Patriarch Kirill selbst, damals Metropolit von Smolenk und Kaliningrad, im Jahr 2000 einen langen Artikel in der *Nezawissimaja Gazeta* veröffentlichte, in dem er sowohl die Liberalen als auch die Fundamentalisten innerhalb der Kirche kritisierte und versprach, einen Mittelweg gehen zu wollen (Metropolitan Kirill 2000). Kurz gesagt, die postsowjetische russisch-orthodoxe Kirche schien zumindest prinzipiell offen für verschiedene mögliche Rollen innerhalb der russischen Gesellschaft.

Mit dem Einmarsch in die Ukraine am 24. Februar 2022 und mit den Stellungnahmen und Kriegspredigten des Moskauer Patriarchen ist es mit dieser Offenheit allerdings vorbei. Die postsowjetische russisch-orthodoxe Kirche, ambivalent, widersprüchlich und daher offen für verschiedene Wege in die Zukunft, gibt es nicht mehr. Es sind zwei grundlegende Entwicklungen, die diese Wende herbeigeführt haben: die Konsolidierung der russisch-orthodoxen Kirche als Nationalkirche und der Verlust großer Teile der Kirche nicht nur auf ukrainischem Gebiet, sondern auch in den baltischen Ländern und in der Diaspora.

3. Schließung: Die russisch-orthodoxe Kirche als Nationalkirche

Die Konsolidierung der russisch-orthodoxen Kirche als Nationalkirche festzustellen, mag angesichts der unzähligen Bilder, die Patriarch Kirill Seite an Seite mit Präsident Wladimir Putin zeigen, trivial erscheinen. Dabei war dieser Weg nicht unausweichlich. Während eines Großteils der postsowjetischen Periode pflegte das Moskauer Patriarchat ein Selbstbild, in dem es sich gegenüber den nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion entstandenen Nationalstaaten als überparteilich präsentierte. Die russisch-orthodoxe Kirche verstand sich keineswegs als Nationalkirche der Russischen Föderation, sondern vielmehr als transversale und transnationale kirchliche Einheit, die sich mit dem Ökumenischen Patriarchat von Konstantinopel

oder auch dem Vatikan messen können sollte. Das Moskauer Patriarchat investierte in das Image einer globalen russisch-orthodoxen Kirche mit einem breiten Spektrum an kanonischen Zuständigkeiten und vielfältigen kulturellen und sprachlichen Bindungen über die Grenzen der Russischen Föderation hinweg, einschließlich Ländern wie Weißrussland, der Ukraine, den baltischen Staaten, Moldawien und der Diaspora in anderen Teilen der Welt. Das Konzept der Russischen Welt (*Russkij mir*), das vom Patriarchen erstmals in den 1990er Jahren definiert und verwendet wurde, war in erster Linie ein Zivilisationskonzept und als solches das genaue Gegenteil der Idee eines Nationalstaats oder einer Nationalkirche.

Spätestens mit der Verfassungsänderung von 2020 wurde jedoch ersichtlich, dass die politische Selbstdefinition der russisch-orthodoxen Kirche zunehmend nationalen Kriterien folgte. An der Verfassungsänderung, deren Hauptzweck darin bestand, Putin die Möglichkeit von zwei weiteren Amtszeiten zu garantieren, beteiligte sich die Kirche in der Rolle einer Stichwortgeberin.

Im Vorlauf der Verfassungsreform setzte sich Patriarch Kirill dafür ein, das Wort „Gott“ in die Präambel der Verfassung aufzunehmen, nach dem Vorbild der Nationalhymne der Russischen Föderation (Interfax 2020a). Die Nationalhymne verwendet die Melodie der alten sowjetischen Hymne und kombiniert diese mit einem Text aus dem Jahr 2000, der die Strophe enthält: „Russland – unsere heilige Nation [...] Heimat, von Gott beschützt!“ Diese Formulierung erinnert an die russisch-orthodoxe Liturgie, worin der Passus „Wir beten zum Herrn für unser von Gott behütetes Land“ vorkommt. Der für Verfassungsänderungen zuständige Ausschuss war bereit, diesen Vorschlag zu akzeptieren, allerdings nicht in der Präambel, die unverändert blieb. Stattdessen wurde ein neuer Absatz 67–1 (2) eingefügt, der wie folgt lautet:

„Die Russische Föderation, geeint durch eine tausendjährige Geschichte, die das Andenken an die Vorfahren bewahrt, die uns die Ideale und den Glauben an Gott weitergegeben haben, sowie die Kontinuität in der Entwicklung des russischen Staates, erkennt die historisch begründete Einheit des Staats an“ (Konstitutsiya 2020).

„Glaube an Gott“ wird in der Verfassung daher zu einem Faktor geschichtlicher Kontinuität und Einheit des Staats. Andere Funktionen von „Glaube“ – z. B. eine aktive Rolle in der Zivilgesellschaft, eine „prophetische“ (kritische) Funktion – werden dadurch sekundär.

Zweitens verwendet die neue Verfassung das Konzept des „russischen Volkes als Gestalter des Staates“ (*gosudarstvoobrasujushchij narod*). Laut Erzpriester Dmitri Smirnow (1951–2020), dem vormaligen Leiter der Patriarchalen Kommission für Familie, sollte die Verfassung „die besondere Rolle, die das russische Volk bei der

Bildung des Staates gespielt hat“, deutlich machen (Interfax Religion 2020). Smirnow beeilte sich zu betonen, dass er nicht leugnen wolle, dass die zahlreichen in der Russischen Föderation lebenden ethnischen Gruppen ebenfalls eine wichtige Rolle in der russischen Geschichte gespielt hätten, aber eben nur das russische Volk sei das „staatsbildende Volk“. Um die Bedeutung des Ausdrucks *gosudarstvoobrasujushchij narod* besser zu verstehen, lohnt es sich, die Worte des Bischofs Savva von Zelenograd zu zitieren:

„Für die multinationalen und multireligiösen Menschen in Russland sind die russische Kultur und die russische Sprache prägend. Ohne die Besonderheiten anderer Nationalitäten, anderer Völker unterdrücken zu wollen, so ist das Russische doch prägend. Für die gesamte Vielfalt der Kulturen und Traditionen Russlands kann man das Russischsein mit dem Skelett vergleichen, an dem die Adern und Muskeln festgemacht sind. Ohne Skelett wird der Körper zu einer amorphen, unorganisierten und widersprüchlichen Masse“ (Episkop Savva Tutunov 2020).

Die Hervorhebung der russischen Sprache und Kultur („Skelett“) geht einher mit einer Hierarchisierung und Abwertung anderer Religions- und Sprachgruppen („amorphe Masse“) innerhalb der Russischen Föderation. Im neuen Paragraphen 68 der Verfassung wurde die Formulierung entschärft und auf die Amtssprache reduziert: „Die Amtssprache der Russischen Föderation ist auf ihrem gesamten Territorium Russisch als Sprache des staatsbildenden Volkes, das Teil der multinationalen Union gleichberechtigter Völker der Russischen Föderation ist“ (Konstitutsiya 2020). Dennoch: dass namhafte Vertreter der russisch-orthodoxen Kirche sich für eine solche exklusive Lesart russischer Sprache und Kultur einsetzen, kann als Hinweis auf das nationalistische Selbstverständnis der Kirche interpretiert werden.

Die dritte von der Kirche im Rahmen der Verfassungsänderung geforderte Idee wurde von Konstantin Malofeev, einem konservativen Oligarchen und seit 2018 stellvertretendem Vorsitzenden der ultranationalistischen Organisation Weltrat des russischen Volkes (*Vsemirnyj Russkij Narodnyj Sobor*) in die Debatte eingebracht. Malofeev plädiert dafür, in der Verfassung zu definieren, dass die Ehe nur zwischen einem Mann und einer Frau geschlossen werden könne, um die Legalisierung von gleichgeschlechtlichen Ehen zu verhindern (Interfax 2020b). Der Sprecher des Moskauer Patriarchats, Wladimir Legoida, schloss sich ihm an und fügte der Wunschliste der Kirche noch den Punkt „traditionelle Familienwerte“ hinzu. Beide Ergänzungen wurden in die geänderte Verfassung aufgenommen. In Paragraph 72, Absatz 1 wird nun die „Verteidigung der Institution der Ehe als Vereinigung von Mann und Frau“ und in Paragraph 114, Absatz 1 die „Erhaltung der traditionellen Familienwerte“ als Ziel der Russischen Föderation genannt (Konstitutsiya 2020).

Die Punkte, für die sich das Moskauer Patriarchat im Verfassungsprozess stark machte, bekräftigten die Identität der russischen Kirche als Nationalkirche und konservative Kraft im Staat. Von den verschiedenen Rollen, die die Kirche in der russischen Gesellschaft während der postsowjetischen Periode gespielt hat oder hätte spielen können, ist es die Rolle der Verteidigerin von „russischem Volk“ und „traditionellen Werten“, die sich durchgesetzt hat. Die Einweihung der monumentalen Kirche der Streitkräfte am Stadtrand von Moskau im Juni 2020 symbolisierte diese Mission (Kolov 2021) und markierte das Ende der ambivalenten, widersprüchlichen und letztlich offenen Ära der postsowjetischen russischen Orthodoxie.

Die ideologische Schließung im Sinne einer Nationalkirche bedeutet auch das Ende der Idee der russischen Welt als Zivilisationsbegriff. Dieser implizierte nämlich, dass die russisch-orthodoxe Kirche in verschiedenen Ländern und unter verschiedenen politischen Gegebenheiten existieren kann, sowohl in Putins autokratischem Regime als auch in liberal-demokratischen und EU-integrierten Systemen, wie den baltischen Ländern. Doch diese Vorstellung von einer transnationalen russischen Orthodoxie, die anpassungsfähig und offen für verschiedene Formen politischer Regime ist, begann zu bröckeln, als Russland 2014 die Krim annektierte und der Konflikt in der Ostukraine ausbrach. Seitdem hat sich der Gedanke durchgesetzt, dass sich die russische Welt dort befindet, wo Russland ist, d. h. wo der Kreml die Macht ausübt.

4. Verkleinerung: Die russisch-orthodoxe Kirche ohne die Ukraine

Im ersten Band des enzyklopädischen Werks *Orthodoxie* von Metropolit Ilarion (Alfeev 2008, 293) findet sich eine Tabelle aller orthodoxen Kirchen in der Welt mit der genauen Angabe der Anzahl ihrer Gläubigen und ihren kanonischen Territorien. Die russisch-orthodoxe Kirche ist, laut dieser Tabelle, nicht nur die zahlreichste (160.000.000 Gläubige), sondern auch diejenige, deren Jurisdiktion sich auf die meisten Länder erstreckt: Russland, Belarus, Ukraine, Moldawien, die baltischen Länder, die Länder Zentralasiens und die Diaspora in Westeuropa und im Rest der Welt. Die Liste ist offensichtlich aus der Sicht des Moskauer Patriarchats erstellt worden und spiegelt den Wunsch nach kirchlicher Hegemonie wider, nicht die tatsächliche Situation, denn in der Ukraine, in den baltischen Ländern und in Moldawien ist die kanonische Stellung des Moskauer Patriarchats umstritten.

In der Ukraine hält das Moskauer Patriarchat historisch, seit dem Wechsel des Patriarchensitzes von Kyiv nach Moskau im Jahr 1352, die kanonische Jurisdiktion

über alle orthodoxen Christen. Diese kirchliche Gerichtsbarkeit wurde in der Zwischenkriegszeit des zwanzigsten Jahrhunderts in Frage gestellt, als der unabhängige ukrainische Staat gegründet wurde. Im Jahr 1921 wurde die autokephale ukrainisch-orthodoxe Kirche (AUOK) ausgerufen, die allerdings von den übrigen orthodoxen Kirchen nicht anerkannt wurde. Während und nach dem Zweiten Weltkrieg wurde diese Kirche von den sowjetischen Behörden unterdrückt, existierte aber im Verborgenen und in der ukrainischen Diaspora, insbesondere in den Vereinigten Staaten, weiter. Nach dem Zerfall der Sowjetunion und der Unabhängigkeit der Ukraine wurde eine weitere orthodoxe Kirche, die Ukrainisch-Orthodoxe Kirche – Kiewer Patriarchat, von Metropolit Filaret Denysenko gegründet, der sich 1992 vom Moskauer Patriarchat löste und zum Patriarchen von Kiew ernannte. Selbst dieser Versuch einer kirchlichen Autonomie in der Ukraine wurde vom Rest der orthodoxen Welt nicht anerkannt. In der Ukraine blieb die überwiegende Mehrheit der Gemeinden unter der Jurisdiktion Moskaus, während die Gemeinden des Kiewer Patriarchats und die Gemeinden der AUOK sich in einem Zustand der Nicht-Kanonizität befanden.

Nach den politischen Umwälzungen des Jahres 2014 – den Maidan-Protesten, der bewaffneten Annexion der Krim durch Russland und dem Beginn des Krieges im Donbas – führte ein komplizierter Prozess zwischen politischen und kirchlichen Institutionen im Jahr 2018 zur Selbstaflösung der AUOK und der ukrainisch-orthodoxen Kirche des Kiewer Patriarchats und zur Schaffung einer neuen kirchlichen Einheit, der orthodoxen Kirche der Ukraine (OKU). Diese wurde vom Ökumenischen Patriarchat von Konstantinopel als autokephale Kirche anerkannt. Ein Teil der Gemeinden und des Klerus der ukrainisch-orthodoxen Kirche des Moskauer Patriarchats (UOK) schloss sich der neuen Kirche an, aber etwa zwei Drittel der Gläubigen, die meisten Bischöfe und wichtige religiösen Zentren blieben unter der Jurisdiktion Moskaus. Die Gründung der OKU wurde vom Moskauer Patriarchat als illegitimer und feindlicher Akt betrachtet; Moskau brach die kanonischen Beziehungen zu Konstantinopel ab.

Die Schaffung der OKU machte die Ukraine zum einzigen mehrheitlich orthodoxen Land der Welt, in dem mehrere orthodoxe Kirchengerichtsbarkeiten nebeneinander bestehen. In der Regel haben die orthodoxen Kirchen die ausschließliche Jurisdiktion über „ihre“ kanonischen Territorien. Dieser innerorthodoxe religiöse Pluralismus in der Ukraine ist nicht unumstritten. Schon vor dem Krieg von 2022 gab es Stimmen, die forderten, die OKU solle zur ukrainischen Nationalkirche werden und die UOK des Moskauer Patriarchats vollständig übernehmen. Moskautreue Stimmen hingegen hätten die Errichtung der OKU am liebsten rückgängig gemacht

und alle orthodoxen Gläubigen in die UOK des Moskauer Patriarchats zurückgeführt. In einigen Fällen gerieten Kirchengemeinden über die Entscheidung, welcher Kirche sie angehören sollten, in Konflikt. Seit 2014 behaupteten das Moskauer Patriarchat und der Kreml wiederholt, dass in der Ukraine eine religiöse Verfolgung ihrer Gläubigen im Gang sei. Diese Beschreibung entsprach allerdings nicht der Realität vor Ort und übertrieb einzelne Konfliktfälle (Clark/Vovk 2020). Die soziologische Forschung aus der Zeit vor dem Krieg legt vielmehr nahe, dass fast ein Drittel der ukrainischen orthodoxen Gläubigen auf die Frage, zu welcher Kirche sie gehören, ausweichend antworten und sich selbst als „einfach orthodox“ bezeichnen (Wanner 2022).

Mit dem Krieg von 2022 wurde das empfindliche Gleichgewicht zwischen den orthodoxen Kirchen in der Ukraine auf den Kopf gestellt. Der brutale Einmarsch der russischen Armee in die ukrainischen Gebiete hat das Leben der Gläubigen in diesen Regionen zerstört und die Kirchen, die Russland angeblich schützen wollte, in Trümmer gelegt. In kaum mehr als zwei Monaten ging die UOK von der Verurteilung des Krieges zur Ankündigung ihrer vollständigen Unabhängigkeit vom Moskauer Patriarchat über. Viele Gemeinden in der Ukraine beschlossen, sich der OKU anzuschließen oder hörten auf, in der Liturgie des Patriarchen Kirill zu gedenken. Zuletzt häufen sich allerdings die Anzeichen, dass diese Gesten der Abgrenzung nicht ausreichen. Seit November 2022 gehen die ukrainischen Behörden vermehrt gegen die UOK vor und werfen einzelnen Bischöfen und Priestern „Spionage“ für Russland vor. Damit bauen sie Druck auf orthodoxe Gläubige auf, sich der OKU anzuschließen. Der orthodoxe Pluralismus in der Ukraine entwickelt sich in eine ungewisse Zukunft (Fert 2022). Klar ist jedoch, dass das Moskauer Patriarchat die Ukraine verloren hat (Elsner 2022).

Nicht nur die Ukraine, um genau zu sein. Die kirchliche Situation in Estland ähnelt der Lage in der Ukraine, auch dort existieren zwei orthodoxe Kirchen: die Estnische Apostolische Orthodoxe Kirche, anerkannt vom Ökumenischen Patriarchen, und die Estnisch-Orthodoxe Kirche des Moskauer Patriarchats. Das estnische Parlament hat kürzlich angekündigt, über ein Verbot letzterer beraten zu wollen. Lettland hat ebenfalls angekündigt, eine autokephale orthodoxe Kirche gründen zu wollen. In Moldawien stehen sich die moldauisch-orthodoxe Kirche des Moskauer Patriarchats und die dem Patriarchat von Bukarest unterstellte Autonome Orthodoxe Kirche Bessarabiens gegenüber. Die Zeichen sind deutlich: das Moskauer Patriarchat bezahlt seine Unterstützung von Putins Kriegskurs mit einem Verlust von Gemeinden und Gläubigen außerhalb Russlands; das kanonische Territorium des Moskauer Patriarchats schrumpft. Für eine Kirche, die nach jahrzehntelanger Unter-

drückung 1991 mit dem Ziel antrat zu wachsen und die führende orthodoxe Kirche in der Welt zu werden, bedeuten die letzten sechs Monate einen tiefgreifenden Einbruch.

5. Spaltung: Orthodoxe Gläubige und der Kurs ihrer Kirche

Die große Medienpräsenz des Patriarchen und die Bilder von Priestern, die Soldaten vor der Einberufung segnen, könnte westliche Beobachter zur Annahme verleiten, die Menschen in Russland seien besonders religiös. Das Gegenteil ist der Fall. Die russische Gesellschaft ist nach vielen Generationen anti-religiöser sowjetischer Erziehung tief säkularisiert (Fagan 2014). Umfragedaten zeigen, dass zwar siebzig Prozent der Befragten sagen, es sei für Russinnen und Russen wichtig, orthodox zu sein, aber nur sechs Prozent der Befragten nehmen regelmäßig an Gottesdiensten teil (Pew Research Center 2014). Von denen, die aktiv am Kirchenleben teilnehmen, sind viele nachweislich wenig glücklich über die demonstrative Nähe von Kirche und Staat, die ihr Patriarch zelebriert. Anfang März wurde bei den Anti-Kriegsprotesten eine Frau verhaftet, die vor Moskaus Christ-Erlöser-Kathedrale ein Schild mit dem Satz „Das fünfte Gebot: Du sollst nicht töten“ hochhielt. Ein Priester, der in seiner Predigt den Krieg verurteilte, wurde wegen Verunglimpfung der russischen Armee angeklagt. Ein unter Pseudonym veröffentlichter Bericht aus Russland, der im November 2022 in der Zeitschrift *Religion und Gesellschaft in Ost und West* abgedruckt wurde, stellt die Lage der Gläubigen in der ROK drastisch dar:

„Der 24. Februar 2022 hat unser Leben in ein Vor und Nachher gespalten. ... Wir sind alle erschrocken und empört, dass praktisch keiner der höchsten Hierarchen der ROK die Kraft fand, zum Stopp des Krieges aufzurufen. ... Wir sind ratlos, niedergeschlagen und verängstigt. Uns quält das Gefühl der Verantwortung für unser Land und für sein Tun ... Wir möchten eine Sprache finden, um darüber mit Gott und den Menschen zu sprechen. Doch in der offiziellen ROK ist das unmöglich. Die Mauern der Kirche sind wieder errichtet [nach Zerstörungen in der Zeit des Kommunismus, Anm.], Bücher herausgegeben und sogar neu geschrieben worden, Gottesdienste finden regelmäßig statt – aber die wichtigsten Gedanken für das Leben finden die Menschen überall außer in der Kirche“ (Petrov 2022).

Von solchen Stimmen unbeeindruckt pflegen der Patriarch und seine Mitarbeiter unbeirrt die enge Zusammenarbeit mit dem Kreml. Die Russische Orthodoxe Kirche hat es seit dem Ende der Sowjetunion verabsäumt, eine eigene konstruktive Rolle in der russischen Gesellschaft abseits vom Staat zu definieren. Sie hat sich zu

einem Träger nationaler Ideologie gemacht, die Russlands Rolle in der Welt religiös erhöht. Spätestens 2012, als Putin seine dritte Amtszeit als Präsident mit dem klaren Bekenntnis zu einer konservativen Werteagenda antrat, ist der Bund zwischen Kreml und Patriarchat besiegelt. Aus der Sicht vieler Gläubiger stellt sich die Situation freilich so dar wie zu Sowjetzeiten: die Kirchenhierarchie kollaboriert mit dem Kreml, die einfachen Gläubigen werden eingesperrt.

6. Schluss

In der medialen und wissenschaftlichen Diskussion über die Rolle der russisch-orthodoxen Kirche im Krieg in der Ukraine fehlt es nicht an Verweisen auf gewichtige Begriffe wie „Symphonie“, „Imperialismus“, „Drittes Rom“ oder „Zusammenprall der Zivilisationen“, um eine Erklärung für die Ereignisse zu finden. Solche Konzepte können dazu beitragen, den Konflikt zwischen Russland und der Ukraine in einen breiteren historischen und politischen Kontext zu stellen. Gleichzeitig laufen wir bei ihrer Verwendung jedoch Gefahr, bestimmte Dynamiken als gegeben hinzunehmen und in eine Art historischen Determinismus zu verfallen: zum Beispiel, dass Russland sich „zwangsläufig“ in einem Konflikt mit dem Westen sehen muss, dass die Ukraine „schon immer“ ein Gebiet der Konfrontation zwischen dem Westen und der ostslawischen Welt war, oder, dass der Patriarch von Moskau „notgedrungen“ den Herrscher im Kreml unterstützt. Die soziologische Perspektive versucht, die Debatte auf eine andere Ebene zu verlagern, indem sie von konkreten sozialen Erfahrungen ausgeht, die in einem bestimmten Raum und in einer bestimmten Zeit angesiedelt sind, und die Handlungen realer Menschen von diesen Erfahrungen ausgehend untersucht. In diesem Beitrag bin ich von der Feststellung ausgegangen, dass die Sowjetzeit das Leben der russischen Kirche auf vier verschiedene Arten geprägt hat: Repression, Kollaboration, Dissidenz, Emigration. Innerhalb der russischen Orthodoxie inspirierten diese Erfahrungen verschiedene Arten, den Glauben in der postsowjetischen Zeit zu leben. So wurde beispielsweise die Organisation Memorial, Trägerin des Friedensnobelpreises 2022, gegründet, um die Erinnerung an die *Repression* wachzuhalten und ihre Dynamik durch die Öffnung der Archive zu verdeutlichen. Sie wurde 2015 zum „ausländischen Agenten“ erklärt und 2021 auf Betreiben des Kremls geschlossen, der diesen Teil des kollektiven Gedächtnisses Russlands zum Schweigen bringen will. Orthodoxe Priester und Gläubige lassen sich auch heute noch vom Beispiel der *Dissidenz* inspirieren, und einige von ihnen haben Protestbriefe unterzeichnet oder wurden verhaftet, weil sie gegen

den Krieg in der Ukraine demonstriert haben. Und schließlich gibt es von Seiten der Orthodoxie außerhalb Russlands, aus der historischen und neueren *Emigration*, scharfe Kritik am Patriarchen. All diejenigen, die sich in der Erfahrung der *Kollaboration* nicht wiedererkennen, sehen sich heute von einer russisch-orthodoxen Welt ausgeschlossen, die sich nach dem Willen ihrer Führung allmählich um eine nationalistische Ideologie zusammenzieht. Der russisch-orthodoxen Kirche standen in den vergangenen Jahrzehnten verschiedene Wege offen, um einen Platz in der russischen Gesellschaft zu finden. An mehreren Weichenstellungen in dieser Zeit ist aber deutlich erkennbar, dass die Verantwortlichen den Weg der Schließung, Verkleinerung und Spaltung gewählt haben.

Literaturverzeichnis

- Alfeev, Hilarion (2008), *Pravoslavie*. Tom 1, Moskva: Sretenskiy Monastyr'
- Clark, Elizabeth/Vovk, Dmitry (Hg.) (2020), *Religion during the Russian-Ukrainian Conflict*, London/New York: Routledge
- Codevilla, Giovanni (2011), *Chiesa e Impero in Russia. Dalla Rus' di Kiev alla Federazione Russa*, Milano: Jaca Book
- Elsner, Regina (2022), *The end of unity. How the Russian Orthodox Church lost Ukraine*, Talk About Series BYU Law, 03.03.2022, <https://talkabout.iclrs.org/2022/03/03/the-end-of-unity/> (19.09.2022)
- Episkop Savva Tutunov (2020), *Vera v Boga – konstitutiruyushiy priznak nashego naroda*, in: *Nezavisimaya Gazeta*, 20.02.2020, https://ng.ru/ideas/2020-02-20/7_7800_faith.html (19.09.2022)
- Fagan, Geraldine (2014), *Believing in Russia – Religious Policy after Communism*, London/New York: Routledge
- Fert, Andriy (2022), *Six months later: the Ukrainian Orthodox Church still at the crossroads*, In: *Public Orthodoxy* 14, Dezember 2022, <https://publicorthodoxy.org/2022/12/14/six-months-later-the-ukrainian-orthodox-church-still-at-the-crossroads/#more-11931> (15.12.2022)
- Guaita, Giovanni (2004), *La resistenza dei credenti: gli esempi di Pavel Florenskij e di Alexander Men'*, in: Battista, Pierluigi (Hg.), *Storie di uomini giusti nel Gulag*, Milano: Bruno Mondadori, 103–122
- Interfax (2020a), *Patriarkh Kirill predlozhlil vklyuchit' upominanie o boge v Konstitutsiyu Rossii*, in: *Interfax*, 01.02.2020: <https://interfax.ru/russia/693665> (24.08.2020)
- Interfax (2020b), *V Konstitutsiiu predlozhili vnesti polozenie o sem'e kak souize muzhchiny i zhenshchiny*, in: *Interfax*, 30. Jänner 2020: <https://www.interfax.ru/russia/693381> (24.08.2020)

- Interfax Religion (2020), RPTS predlagayet otrazit' v Konstitutsii osobuyu rol' russkogo naroda [ROC proposes to reflect in the Constitution the special role of the Russian people], in: *Interfax Religion*, 9.02.2020, www.interfax-religion.ru/?act=news&div=74235 (10.05.2020)
- Kolov, Bojidar (2021), Main Cathedral of Mutual Legitimation: The Church of the Russian Armed Forces as a Site of Making Power Meaningful, in: *Religions* 12 (11), 925–945
- Konstitutsiya (2020), Konstitutsiya Rossijskoj Federatsii, in: *Rossijskaja gazeta – Federal'nyj vypusk*, Nr. 144 (8198), 4.06.2020, <https://rg.ru/2020/07/04/konstituciya-site-dok.html> (08.09.2020)
- Metropolitan Kirill, of Smolensk and Kaliningrad (2000), Norma very kak norma zhizni II, in: *Nezavisimaya Gazeta*, 17.02.2000, http://ng.ru/ideas/2000-02-17/8_norma2.html (19.12.2022)
- Petrov, Ivan (2022), Wo stehen wir heute? Der Krieg und wir Gläubigen, in: *RGOW – Religion und Gesellschaft in Ost und West*, 20–21
- Pew Research Center (2014), Russians Return to Religion, but not to Church, in: *Pew Research Center*, 10.02.2014: <http://pewforum.org/2014/02/10/russians-return-to-religion-but-not-to-church/> (18.11.2015)
- Roccucci, Adriano (2011), *Stalin e il Patriarca. La chiesa ortodossa e il potere sovietico 1917–1958*, Torino: Einaudi
- Stoeckl, Kristina (2007), The lesson of the revolution in Russian émigré theology and contemporary Orthodox thought, in: *Religion, State and Society* 35 (4), 285–300, doi: 10.1080/09637490701621661
- Stoeckl, Kristina (2020), Russian Orthodoxy and Secularism, in: *Religion and Politics*, 1 (2), 1–75
- Uzlaner, Dmitry/Stoeckl, Kristina (2019), From Pussy Riot's 'punk prayer' to Matilda: Orthodox believers, critique, and religious freedom in Russia, in: *Journal of Contemporary Religion*, 34 (3), 427–445, doi: 10.1080/13537903.2019.1658432
- Wanner, Catherine (2022), *Everyday religiosity and the politics of belonging in Ukraine*, Ithaca/London: Cornell University Press

Cuno Tarfusser

Der Internationale Strafgerichtshof vor der Herausforderung des Krieges in der Ukraine

The International Criminal Court Facing the War in Ukraine

Abstract No doubt that with the ongoing war in the Ukraine and the investigation into international crimes that have been allegedly committed, the International Criminal Court is facing its greatest challenge since its establishment by the international community following the Rome Conference in 1998. The aims of this article are threefold. First, it looks back and revisits the political climate in which, twenty years ago, the International Criminal Court came into force. Second, it gives the reader some basic knowledge on both international substantive criminal law (which deals with the so-called “international crimes” and how they differ from non-international crimes) and international criminal procedure (what triggers the Court to open an investigation and how a proceeding unfolds). Third, it links and contextualizes the basic legal notions of the Court’s ongoing investigations following the aggression by the Russian Federation in Ukraine and gives a prediction of what most likely will and will not happen, procedurally speaking. Lights and shadows, strength and weaknesses of the International Criminal Court are presented to the reader with what could be defined as “insider realism”.

1. Einleitung

In diesem Beitrag werde ich die Aktivierungsmechanismen (*triggering mechanism*) des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) im Zusammenhang mit den Ermittlungen in der Ukraine analysieren. Dann werde ich der Frage nachgehen, was ein Völkerrechtsverbrechen eigentlich ausmacht, worin sich ein solches von Verbrechen unterscheidet, die nicht die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, wodurch solche Verbrechen charakterisiert und welche in der Ukraine mutmaßlich begangen worden sind und immer noch begangen werden. Anschließend werde ich auf die Ermittlungen und die damit zusammenhängenden Probleme eingehen, wobei insbesondere die Vollstreckung der Entscheidungen des Gerichts problematisch sind, zumal der IStGH über keine eigene Vollstreckungsbehörde verfügt und somit auf die Kooperation der Staaten angewiesen ist. Den Aufsatz schließe ich mit einer Bilanz, die aus Licht und Schatten besteht.

Ausgehen will ich aber von der „*mission*“, der Aufgabe, welche die Staatengemeinschaft dem Internationalen Strafgerichtshofes erteilt hat. Eine Symphonie auf dem Notenblatt, die aber, interpretiert von Egomane, kakophonisch klingt. Weniger poetisch könnte man den zweiten Satz auch so ausdrücken: Angesichts der weltweit zunehmenden Konflikte ein unwirklich erscheinendes Bild.

2. Der Internationale Strafgerichtshof und dessen „mission“

„Die Vertragsstaaten dieses Statuts,

Im Bewusstsein, dass alle Völker durch gemeinsame Bande verbunden sind und ihre Kulturen ein gemeinsames Erbe bilden, und besorgt darüber, dass dieses zerbrechliche Mosaik jederzeit zerstört werden kann;

eingedenk dessen, dass in diesem Jahrhundert Millionen von Kindern, Frauen und Männern Opfer unvorstellbarer Gräueltaten geworden sind, die das Gewissen der Menschheit zutiefst erschüttern;

in der Erkenntnis, dass solche schweren Verbrechen den Frieden, die Sicherheit und das Wohl der Welt bedrohen;

Bekräftigend, dass die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, nicht unbestraft bleiben dürfen und dass ihre wirksame Verfolgung durch Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene und durch verstärkte internationale Zusammenarbeit gewährleistet werden muss;

Entschlossen, der Straflosigkeit der Täter ein Ende zu setzen und so zur Verhütung solcher Verbrechen beizutragen;

Daran erinnernd, dass es die Pflicht eines jeden Staates ist, seine Strafgerichtsbarkeit über die für internationale Verbrechen Verantwortlichen auszuüben;

In Bekräftigung der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und insbesondere des Grundsatzes, dass alle Staaten jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen haben;

Nachdrücklich darauf hinweisend, dass dieses Statut nicht so auszulegen ist, als ermächtigt es einen Vertragsstaat, in einen bewaffneten Konflikt oder in die inneren Angelegenheiten eines Staates einzugreifen;

Im festen Willen, zu diesem Zweck und um der heutigen und der künftigen Generationen willen einen mit dem System der Vereinten Nationen in Beziehung stehenden unabhängigen ständigen Internationalen Strafgerichtshof zu errichten, der Gerichtsbarkeit über die schwersten Verbrechen hat, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren;

Nachdrücklich darauf hinweisend, dass der aufgrund dieses Statuts errichtete Internationale Strafgerichtshof die innerstaatliche Strafgerichtsbarkeit ergänzt;

Entschlossen, die Achtung und die Durchsetzung der internationalen Rechtspflege dauerhaft zu gewährleisten;

Sind wie folgt übereingekommen (Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs 1998):

Es folgt ein Regelwerk, bestehend aus 128 Artikeln, die dem ersten dauerhaften internationalen Strafgericht zu Grunde liegen (Vgl. Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs 1998, in der Folge RS).

Ich habe ganz bewusst diesen Beitrag mit der „Präambel“⁴¹ zum Römischen Statut, dem internationalen Abkommen, das am 17. Juli 1998 in Rom unterzeichnet wurde und die rechtliche Grundlage sowie die völkerrechtliche Legitimation des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) darstellt, begonnen. Damit möchte ich nämlich das „geopolitische Klima“, das vor nur etwas mehr als zwei Jahrzehnten herrschte, den heute über 40-Jährigen in Erinnerung rufen und es denen eröffnen, die es noch nicht sind. Ein Klima, das es der damaligen „Internationalen Staatengemeinschaft“ ermöglicht hat, den nicht selbstverständlichen Konsens zu einer

außerordentlichen, fast schon revolutionären Idee, zu finden: der Schaffung eines internationalen und übernationalen, ständigen Strafgerichtshofes der, wenn auch nur komplementär², Zuständigkeit hat über die „*schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren*“, die sogenannten „Internationalen Verbrechen“, zu urteilen.

In diesem Zusammenhang ist es sicher von Interesse zu wissen, dass das Römische Statut auch von den Vereinigten Staaten von Amerika (am 31. Dezember 2000), von Russland (am 13. September 2000), von der Ukraine (am 20. Januar 2000), sowie von Israel, vom Iran und von den Vereinten Arabischen Emiraten unterzeichnet worden ist. Diese Staaten haben zwar das Statut in der Folge nicht ratifiziert, haben sich aber durch ihre Unterzeichnung zu den in der Präambel ausgedrückten Werten bekannt.

Von dem angesprochenen „Klima“, das damals stark vom politischen Umbruch, ausgehend und symbolisiert vom Fall der Berliner Mauer, entscheidend beeinflusst war, ist leider nicht mehr viel übrig geblieben. Damals war die Staatengemeinschaft noch von Internationalismus, Multilateralismus, Multikulturalismus, Liberalismus und Solidarität geprägt. Heute überwiegen nicht nur Abschottung, Souveränismus, Nationalismus und Autoritarismus, sondern es tritt wieder vermehrt ein längst überholt geglaubter Expansionismus auf, von dem alle glaubten, er sei nur mehr Materie für Historiker/-innen.

Vor diesem sich so schnell veränderten geopolitischen Hintergrund muss man sich die Frage stellen, welches heute, eben nur zwei Jahrzehnte später, die „*mission*“ des IStGH sei, und dies nicht nur wegen des Angriffskrieges Putins gegen die Ukraine.

Ich glaube, dass es außer Zweifel steht, dass die „*mission*“ des Gerichtes, wie sie aus der Präambel zum Römischen Statut hervorgeht, unverändert ist. Dies alleine schon deshalb, weil das Statut seither unverändert ist und mittlerweile von 123 von derzeit 193 souveränen Staaten ratifiziert³ worden ist. Andererseits steht es aber genauso außer Zweifel, dass der IStGH, der zwar als Institution unabhängig von der „Internationalen Staatengemeinschaft“ ist, die Verschärfung der Konflikte und die Gefahr instrumentalisiert zu werden, wahrnimmt. Man braucht nur zu bedenken, dass seine Aufgabe gerade darin besteht, diese Konflikte strafrechtlich-juristisch aufzuarbeiten und diese Arbeit von Menschen aus 123 Ländern und 5 Kontinenten bewältigt werden muss.

Trotzdem gilt es dieser Gefahr mit allen Mitteln zu begegnen, nicht nur um nicht an Glaubwürdigkeit und somit an Autorität zu verlieren, sondern um die Rolle eines wichtigen *players* auf dem internationalen Parkett, die die internationale Staatengemeinschaft dem Gericht im Jahre 1998 anvertraut hat, wahrnehmen zu können.

Bisher hat sich die Arbeit des IStGH eher abseits des „westlichen Wahrnehmungsfeldes“, hauptsächlich in Afrika, abgespielt. Spätestens seit Februar 2022 ist der Internationale Strafgerichtshof auch in unseren Breitengraden etwas mehr als nur der Name einer Institution. Sogar Staaten, die ihn bisher nicht anerkannt haben, wie etwa die Ukraine, oder sogar angefeindet haben, wie die USA⁴, haben den IStGH mehrfach zum Handeln aufgerufen.

In der Folge gilt es den Lesern und Leserinnen den Internationalen Strafgerichtshof im Zusammenhang mit den Ermittlungen in der Ukraine etwas näher zu bringen⁵.

2. Die Aktivierungsmechanismen des IStGH und die Ermittlungen in der Ukraine

Von den drei, vom Römischen Statut vorgesehenen Aktivierungsmechanismen des Gerichtes, die es dem derzeitigen Chefankläger am IStGH, Karim Ahmad Khan KC⁶, am 2. März 2022 ermöglicht haben, den Beginn von Ermittlungen „bezüglich der Situation⁷ in der Ukraine“ („*investigation into the situation of the Ukraine*“) anzukündigen, hat der Antrag seitens eines Vertragsstaates (*state referral*) gegriffen. Wobei der Antrag nicht nur von einem, sondern von 39 der insgesamt 123 Vertragsstaaten gestellt worden war.

Es gibt drei Aktivierungsmechanismen (*triggering mechanisms*) des Gerichtes:

- (i) Der Antrag eines Vertragsstaates – *state referral* (Art. 13, a. e 14, SR) der zu Ermittlungen auf dem Staatsgebiet eines Vertragsstaates ermöglicht;
- (ii) Die Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen – *security council referral* (Art. 13, b, SR), unabhängig davon, ob diese auf dem Staatsgebiet eines Vertragsstaates getätigt werden müssen, und
- (iii) die Ermittlungen der Anklagebehörde von Amtes wegen auf dem Staatsgebiet eines Vertragsstaates, sofern richterlich genehmigt, ermöglicht – *motu proprio investigations* (Art. 13, c. e 15 SR)

Aber der Antrag allein, wenn auch von vielen Vertragsstaaten, hätte nicht zur Legitimierung einer Ermittlung gereicht, zumal diese auf dem Staatsgebiet der Ukraine hätte durchgeführt werden müssen und die Ukraine kein Vertragsstaat zum Römischen Statut ist.

Diesen Mangel an örtlicher Zuständigkeit, *ratione loci*, hat eine, meiner Meinung nach, sehr großzügige, aber in der Perspektive auch sehr gefährliche Auslegung des Art. 12 (3) des Römischen Statuts seitens des Anklägers wettgemacht. Diese Norm besagt nämlich, dass auch ein Nichtvertragsstaat der Gerichtsbarkeit des IStGH unterliegt, sofern dieser durch einschlägige Erklärung die Gerichtbarkeit des Strafgerichtes anerkennt:

Artikel 12 RS – Voraussetzungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit –

„(3) Ist die Anerkennung der Gerichtsbarkeit durch einen Staat erforderlich, der nicht Vertragspartei dieses Statuts ist, so kann dieser Staat durch Hinterlegung einer Erklärung beim Kanzler die Ausübung der Gerichtsbarkeit durch den Gerichtshof in Bezug auf das fragliche Verbrechen anerkennen. Der anerkennende Staat arbeitet mit dem Gerichtshof ohne Verzögerung oder Ausnahme in Übereinstimmung zusammen“.

Die Ukraine hatte diesbezüglich schon zwei Erklärungen beim Kanzler („Registrar“⁸) des IStGH hinterlegt⁹. Beide Erklärungen stammen vom ukrainischen Parlament. Die erste datiert vom 9. April 2014 und hatte *„die Täter und deren Komplizen der Verbrechen, die zwischen dem 21. November 2013 und dem 22 Februar 2014 auf dem Territorium der Ukraine begangen worden sind“*, zum Gegenstand. Also eine zeitlich begrenzte Anerkennung der Gerichtsbarkeit. Die zweite Erklärung betraf

„hohe Offiziere der russischen Föderation und die Anführer zweier terroristischer Organisationen wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Kriegsverbrechen, die ab dem 20. Februar 2014 auf dem Staatsgebiet der Ukraine begangen worden sind“,

und war also zeitlich unbegrenzt.

Genau in dieser beanspruchten unbegrenzten Gültigkeit verbirgt sich die Gefahr, die ich angesprochen habe. In diesem Zusammenhang drängen sich aber auch noch einige weitere Fragen auf: Warum hat die Ukraine in den Jahren nach den Erklärungen das Römische Statut nicht ratifiziert?¹⁰ Wie lange behält eine solche Erklärung Gültigkeit, auch wenn sie zeitlich keine Begrenzung hat? Müsste eine Erklärung nicht zeitlich begrenzt sein? Ist der IStGH an eine solche überhaupt gebunden? Gilt die Erklärung, auch wenn in der Zwischenzeit Neuwahlen und ein Regierungswechsel stattgefunden haben? Dies alles auch vor dem Hintergrund, dass, im Gegensatz zur Ratifizierung, Erklärungen nicht zu den jährlichen Beitragszahlungen verpflichten.

ten und, vor allem, dass zeitlich unbegrenzte Anerkennungserklärungen potenziell zur universellen Gerichtsbarkeit des IStGH führen können bei Vermeidung des jeweiligen, landesinternen Ratifizierungsverfahrens.

Alle diese und weitere Fragen werden mit Sicherheit, sofern es dazu kommen wird, Eingang in ein Gerichtsverfahren finden und äußerst kontrovers debattiert werden, und zwar noch lange, bevor es dazu zur Beweisaufnahme und somit zur Aufklärung der angeklagten Völkerrechtsverbrechen und der Schuldfrage kommt.

Ungeachtet all dessen sind die Ermittlungen seit März 2022 in vollem Gange.

3. Die Völkerrechtsverbrechen

Der IStGH hat Zuständigkeit über diejenigen Verbrechen, welche, um es mit der Präambel auszudrücken, „*die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren*“, auch internationale Verbrechen oder Völkerrechtsverbrechen genannt.

Aber was sind Völkerrechtsverbrechen? Worin bestehen sie? Wie unterscheiden sie sich von anderen Verbrechen? Und, welche dieser Verbrechen sind in der Ukraine mutmaßlich begangen worden bzw. werden immer noch begangen?

Die Antworten auf diese Fragen sind wesentlich komplexer als es den Anschein hat, wenn man die Medienberichte verfolgt. Diese beziehen ihre Informationen meist aus „unabhängigen“ Berichten, die von „unabhängigen“ Organisationen erstellt werden, wobei das Problem im Adjektiv „unabhängig“ liegt. Sie sprechen oft ganz allgemein und wahllos von Kriegsverbrechen, von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ja sogar von Völkermord, die vom russischen Militär in der Ukraine begangen werden, ohne über ein klares und differenziertes Grundwissen zu verfügen.

3.1 Es gilt also eingangs kurz zu erklären, was Völkerrechtsverbrechen sind, hauptsächlich jedoch gilt es zu erklären, worin sich diese von Verbrechen unterscheiden, die nicht *die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren*. Verbrechen also, die vor den ordentlichen, nationalen Gerichten verhandelt werden.

Die erste Kodifizierung der Völkerrechtsverbrechen geht auf das Abkommen von London vom August 1945 zurück, mit dem die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges – die Vereinigten Staaten von Amerika, Sowjetunion, Großbritannien und Frankreich – das erste überstaatliche Strafgericht ins Leben gerufen haben: das Internationale Militärgericht von Nürnberg.

Die Straftatbestände hießen damals „*Verbrechen gegen den Frieden*“, „*Kriegsverbrechen*“ und „*Verbrechen gegen die Menschlichkeit*“.

(1) Crimes against peace: namely, planning, preparation, initiation or waging of a war of aggression, or a war in violation of international treaties, agreements or assurances, or participation in a common plan or conspiracy for the accomplishment of any of the foregoing;

(2) War crimes: namely, violations of the laws or customs of war. Such violations shall include, but not be limited to, murder, ill-treatment or deportation to wave labour or for any other purpose of civilian population of or in occupied territory, murder or ill-treatment of prisoners of war or persons on the seas, killing of hostages, plunder of public or private property, wanton destruction of cities, towns or villages, or devastation not justified by military necessity;

(3) Crimes against humanity: namely, murder, extermination, enslavement, deportation, and other inhumane acts committed against any civilian population, before or during the war, or persecutions on political, racial or religious grounds in execution of or in connection with any crime within the jurisdiction of the Tribunal, whether or not in violation of the domestic law of the country where perpetrated.

Dabei entspricht das erste Verbrechen in etwa dem heutigen Verbrechen der „Aggression“. Die Kriegsverbrechen von damals waren nicht verbunden mit den Genfer Konventionen, die erst ab dem Jahre 1949 unterzeichnet wurden und heute zusammen mit anderen Abkommen die „Kriegsregeln“ bilden und etwas scheinheilig „Humanitäres Völkerrecht“ genannt werden. Das Verbrechen, das damals als Verbrechen gegen die Menschlichkeit bezeichnet wurde, hat mit dem heutigen gleichnamigen Verbrechen nur teilweise zu tun, bildete aber die Grundlage für das Verbrechen, das wir heute als Völkermord oder Genozid bezeichnen.

Ausgehend von der Rechtsprechung der Nürnberger Prozesse haben die Völkerrechtsverbrechen eine weitere Entwicklung hauptsächlich durch die theoretisch-akademische Ausarbeitung der *International Law Commission* (ILC)¹¹ erfahren, war doch eine konkrete Weiterentwicklung durch den „Kalten Krieg“ unmöglich. Erst die Nachfolgerichte des Nürnberger Tribunals, wobei hauptsächlich das ICTY¹² zu nennen ist, haben das internationale Strafrecht, oder auch Völkerstrafrecht, wieder an konkreter Rechtsprechung messen können.

Diese jahrzehntelange sowohl theoretische als auch praktische Rechtsentwicklung hat sich die diplomatische UN-Konferenz, die im Juni und Juli 1998 in Rom getagt hat, um ein Regelwerk für ein permanentes, überstaatliches Strafgericht auszuarbeiten, zu Nutze gemacht und in den Artikeln 6 (Völkermord), 7 (Verbrechen

gegen die Menschlichkeit), 8 (Kriegsverbrechen) und 8 bis (Aggression) des Römischen Statuts die vier Völkerrechtsverbrechen kodifiziert.

Artikel 6 RS – Völkermord – Im Sinne dieses Statuts bedeutet „Völkermord“ jede der folgenden Handlungen, die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören:

- a) Tötung von Mitgliedern der Gruppe;
- b) Verursachung von schwerem körperlichem oder seelischem Schaden an Mitgliedern der Gruppe;
- c) vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen;
- d) Verhängung von Maßnahmen, die auf die Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe gerichtet sind;
- e) gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe.

Artikel 7 RS – Verbrechen gegen die Menschlichkeit – (1) Im Sinne dieses Statuts bedeutet „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ jede der folgenden Handlungen, die im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung und in Kenntnis des Angriffs begangen wird:

- a) vorsätzliche Tötung;
- b) Ausrottung;
- c) Versklavung;
- d) Vertreibung oder zwangsweise Überführung der Bevölkerung;
- e) Freiheitsentzug oder sonstige schwerwiegende Beraubung der körperlichen Freiheit unter Verstoß gegen die Grundregeln des Völkerrechts;
- f) Folter;
- g) Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Nötigung zur Prostitution, erzwungene Schwangerschaft, Zwangssterilisation oder jede andere Form sexueller Gewalt von vergleichbarer Schwere;
- h) Verfolgung einer identifizierbaren Gruppe oder Gemeinschaft aus politischen, rassischen, nationalen, ethnischen, kulturellen oder religiösen Gründen, Gründen des Geschlechts im Sinne des Absatzes oder aus anderen nach dem Völkerrecht universell als unzulässig anerkannten Gründen im Zusammenhang mit einer in diesem Absatz genannten Handlung oder einem der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegenden Verbrechen;

- i) zwangsweises Verschwindenlassen von Personen;
- j) das Verbrechen der Apartheid;
- k) andere unmenschliche Handlungen ähnlicher Art, mit denen vorsätzlich große Leiden oder eine schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der geistigen oder körperlichen Gesundheit verursacht werden.

Artikel 8 RS – Kriegsverbrechen – (1) Der Gerichtshof hat Gerichtsbarkeit in Bezug auf Kriegsverbrechen, insbesondere, wenn diese als Teil eines Planes oder einer Politik oder als Teil der Begehung solcher Verbrechen in großem Umfang verübt werden. (2) Im Sinne dieses Statuts bedeutet „Kriegsverbrechen“

- a) schwere Verletzungen der Genfer Abkommen vom 12. August 1949, nämlich jede der folgenden Handlungen, gegen die nach dem jeweiligen Genfer Abkommen geschützten Personen oder Güter: **i)** vorsätzliche Tötung; **ii)** Folter oder unmenschliche Behandlung einschließlich biologischer Versuche; **iii)** vorsätzliche Verursachung großer Leiden oder schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der Gesundheit; **iv)** Zerstörung und Aneignung von Eigentum in großem Ausmaß, die durch militärische Erfordernisse nicht gerechtfertigt sind und rechtswidrig und willkürlich vorgenommen werden; **v)** Nötigung eines Kriegsgefangenen oder einer anderen geschützten Person zur Dienstleistung in den Streitkräften einer feindlichen Macht; **vi)** vorsätzlicher Entzug des Rechts eines Kriegsgefangenen oder einer anderen geschützten Person auf ein unparteiisches ordentliches Gerichtsverfahren; **vii)** rechtswidrige Vertreibung oder Überführung oder rechtswidrige Gefangenhaltung; **viii)** Geiselnahme;
- b) andere schwere Verstöße gegen die innerhalb des feststehenden Rahmens des Völkerrechts im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbaren Gesetzen und Gebräuchen, nämlich jede der folgenden Handlungen: **i)** vorsätzliche Angriffe auf die Zivilbevölkerung als solche oder auf einzelne Zivilpersonen, die an den Feindseligkeiten nicht unmittelbar teilnehmen; **ii)** vorsätzliche Angriffe auf zivile Objekte, das heißt auf Objekte, die nicht militärische Ziele sind; **iii)** vorsätzliche Angriffe auf Personal, Einrichtungen, Material, Einheiten oder Fahrzeuge, die an einer humanitären Hilfsmission oder friedenserhaltenden Mission in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen beteiligt sind, solange sie Anspruch auf den Schutz haben, der Zivilpersonen oder zivilen Objekten nach dem internationalen Recht des bewaffneten Konflikts gewährt wird; **iv)** vorsätzliches Führen eines Angriffs in

der Kenntnis, dass dieser auch Verluste an Menschenleben, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder weit reichende, langfristige und schwere Schäden an der natürlichen Umwelt verursachen wird, die eindeutig in keinem Verhältnis zu dem insgesamt erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen; **v)** der Angriff auf unverteidigte Städte, Dörfer, Wohnstätten oder Gebäude, die nicht militärische Ziele sind, oder deren Beschießung, gleichviel mit welchen Mitteln; **vi)** die Tötung oder Verwundung eines die Waffen streckenden oder wehrlosen Kombattanten, der sich auf Gnade oder Ungnade ergeben hat; **vii)** der Missbrauch der Parlamentärflagge, der Flagge oder der militärischen Abzeichen oder der Uniform des Feindes oder der Vereinten Nationen sowie der Schutzzeichen der Genfer Abkommen, wodurch Tod oder schwere Verletzungen verursacht werden; **viii)** die unmittelbare oder mittelbare Überführung durch die Besatzungsmacht eines Teiles ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet oder die Vertreibung oder Überführung der Gesamtheit oder eines Teiles der Bevölkerung des besetzten Gebiets innerhalb desselben oder aus diesem Gebiet; **ix)** vorsätzliche Angriffe auf Gebäude, die dem Gottesdienst, der Erziehung, der Kunst, der Wissenschaft oder der Wohltätigkeit gewidmet sind, auf geschichtliche Denkmäler, Krankenhäuser und Sammelplätze für Kranke und Verwundete, sofern es nicht militärische Ziele sind; **x)** die körperliche Verstümmelung von Personen, die sich in der Gewalt einer gegnerischen Partei befinden, oder die Vornahme medizinischer oder wissenschaftlicher Versuche jeder Art an diesen Personen, die nicht durch deren ärztliche, zahnärztliche oder Krankenhausbehandlung gerechtfertigt sind oder in ihrem Interesse durchgeführt werden und die zu ihrem Tod führen oder ihre Gesundheit ernsthaft gefährden; **xi)** die meuchlerische Tötung oder Verwundung von Angehörigen des feindlichen Volkes oder Heeres; **xii)** die Erklärung, dass kein Pardon gegeben wird; **xiii)** die Zerstörung oder Beschlagnahme feindlichen Eigentums, sofern diese nicht durch die Erfordernisse des Krieges zwingend geboten ist; **xiv)** die Erklärung, dass Rechte und Forderungen von Angehörigen der Gegenpartei aufgehoben, zeitweilig ausgesetzt oder vor Gericht nicht einklagbar sind; **xv)** der Zwang gegen Angehörige der Gegenpartei, an den Kriegshandlungen gegen ihr eigenes Land teilzunehmen, selbst wenn sie bereits vor Ausbruch des Krieges im Dienst des Kriegführenden standen; **xvi)** die Plünderung einer Stadt oder Ansiedlung, selbst wenn sie im Sturm genommen wurde; **xvii)** die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen; **xviii)** die Verwendung erstickender,

giftiger oder gleichartiger Gase sowie aller ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffe oder Vorrichtungen; **xi**) die Verwendung von Geschossen, die sich im Körper des Menschen leicht ausdehnen oder flachdrücken, beispielsweise Geschosse mit einem harten Mantel, der den Kern nicht ganz umschließt oder mit Einschnitten versehen ist; **xx**) die Verwendung von Waffen, Geschossen, Stoffen und Methoden der Kriegführung, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen, oder die unter Verstoß gegen das internationale Recht des bewaffneten Konflikts ihrer Natur nach unterschiedslos wirken, vorausgesetzt, dass diese Waffen, Geschosse, Stoffe und Methoden der Kriegführung Gegenstand eines umfassenden Verbots und aufgrund einer Änderung entsprechend den einschlägigen Bestimmungen in den Artikeln 121 und 123 in einer Anlage dieses Statuts enthalten sind; **xxi**) die Beeinträchtigung der persönlichen Würde, insbesondere eine entwürdigende und erniedrigende Behandlung; **xxii**) Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Nötigung zur Prostitution, erzwungene Schwangerschaft im Sinne des Artikels 7, Absatz 2, Buchstabe f, Zwangssterilisation oder jede andere Form sexueller Gewalt, die ebenfalls eine schwere Verletzung der Genfer Abkommen darstellt; **xxiii**) die Benutzung der Anwesenheit einer Zivilperson oder einer anderen geschützten Person, um Kampfhandlungen von gewissen Punkten, Gebieten oder Streitkräften fernzuhalten; **xxiv**) vorsätzliche Angriffe auf Gebäude, Material, Sanitätseinheiten, Sanitätstransportmittel und Personal, die in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht mit den Schutzzeichen der Genfer Abkommen versehen sind; **xxv**) das vorsätzliche Aushungern von Zivilpersonen als Methode der Kriegführung durch das Vorenthalten der für sie lebensnotwendigen Gegenstände, einschließlich der vorsätzlichen Behinderung von Hilfslieferungen, wie sie nach den Genfer Abkommen vorgesehen sind; **xxvi**) die Zwangsverpflichtung oder Eingliederung von Kindern unter fünfzehn Jahren in die nationalen Streitkräfte oder ihre Verwendung zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten;

Artikel 8 bis RS – Aggression – (1). Im Sinne dieses Statuts bedeutet „Verbrechen der Aggression“ die Planung, Vorbereitung, Einleitung oder Ausführung einer Angriffshandlung, die ihrer Art, ihrer Schwere und ihrem Umfang nach eine offenkundige Verletzung der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 darstellt, durch eine Person, die tatsächlich in der Lage ist, das politische oder militärische Handeln eines Staates zu kontrollieren oder zu lenken. (2). Im

Sinne des Absatzes 1 bedeutet „Angriffshandlung“, die gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit der Charta der Vereinten Nationen unvereinbare Anwendung von Waffengewalt durch einen anderen Staat. Unabhängig von dem Vorliegen einer Kriegserklärung gilt in Übereinstimmung mit der Resolution 3314 (XXIX) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14. Dezember 1974 jede der folgenden Handlungen als Angriffshandlung:

- a) die Invasion des Hoheitsgebiets eines Staates oder der Angriff auf dieses durch die Streitkräfte eines anderen Staates oder jede, wenn auch vorübergehende, militärische Besetzung, die sich aus einer solchen Invasion oder einem solchen Angriff ergibt, oder jede gewaltsame Annexion des Hoheitsgebiets eines anderen Staates oder eines Teiles desselben;
- b) die Bombardierung oder Beschießung des Hoheitsgebiets eines Staates durch die Streitkräfte eines anderen Staates oder der Einsatz von Waffen jeder Art durch einen Staat gegen das Hoheitsgebiet eines anderen Staates;
- c) die Blockade der Häfen oder Küsten eines Staates durch die Streitkräfte eines anderen Staates;
- d) ein Angriff der Streitkräfte eines Staates auf die Land-, See- oder Luftstreitkräfte oder die See- und Luftflotte eines anderen Staates;
- e) der Einsatz von Streitkräften eines Staates, die sich mit der Zustimmung eines anderen Staates in dessen Hoheitsgebiet befinden, unter Verstoß gegen die in der entsprechenden Einwilligung oder Vereinbarung vorgesehenen Bedingungen oder jede Verlängerung ihrer Anwesenheit in diesem Hoheitsgebiet über den Ablauf der Geltungsdauer der Einwilligung oder Vereinbarung hinaus;
- f) das Handeln eines Staates, wodurch er erlaubt, dass sein Hoheitsgebiet, das er einem anderen Staat zur Verfügung gestellt hat, von diesem anderen Staat dazu benutzt wird, eine Angriffshandlung gegen einen dritten Staat zu begehen;
- g) das Entsenden bewaffneter Banden, Gruppen, irregulärer Kräfte oder Söldner durch einen Staat oder in seinem Namen, die mit Waffengewalt gegen einen anderen Staat Handlungen von solcher Schwere ausführen, dass sie den oben aufgeführten Handlungen gleichkommen, oder seine wesentliche Beteiligung daran.

3.2 Was charakterisiert also Völkerrechtsverbrechen, was unterscheidet sie von den Verbrechen die eben nicht, wie es die Präambel ausdrückt, *die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren*?

Jede Straftat, jedes Verbrechen besteht notwendigerweise aus zwei Elementen: das objektive und das subjektive Element, also die Tat und der Wille (Vorsatz) diese Tat zu begehen.

Bei Völkerrechtsverbrechen kommt jedoch ein weiteres, ein drittes Element hinzu, und zwar das kontextuelle Element („*contextual element*“). Es bildet die Voraussetzung für internationale Verbrechen.

Am Kriegsverbrechen lässt sich am einfachsten erklären, worin das kontextuelle Element besteht, denn es ist der Krieg selbst. Ohne Krieg kein Kriegsverbrechen, wobei es nach internationalem Recht zwei Arten von Krieg gibt: den bewaffneten Konflikt internationalen Charakters, also den konventionellen Krieg zwischen zwei oder mehreren Staaten, wie etwa der Krieg in der Ukraine es ist, und den bewaffneten Konflikt nicht internationalen Charakters, also den Bürgerkrieg.

Im Verbrechen gegen die Menschlichkeit ist das kontextuelle Element mehrschichtig und besteht (i) in einem Angriff auf die Zivilbevölkerung, (ii) der ausgedehnt oder systematisch sein und (iii) eine *policy*, also eine Zielsetzung eines Staates oder einer strukturierten Organisation beinhalten muss.

Beim Völkermord besteht das kontextuelle Element im erweiterten, zielgerichteten Vorsatz (*dolus specialis*) des Täters, eine Bevölkerungsgruppe aus nationalen, ethnischen, religiösen oder rassistischen Gründen auslöschen zu wollen.

3.3. Gemäß dem bisher Gesagten kann man mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit behaupten, dass auf dem Staatsgebiet der Ukraine Kriegsverbrechen begangen worden sind und immer noch begangen werden. Dies nicht erst seit dem 24. Februar 2022, sondern, wie die beiden genannten Anerkennungserklärungen der Gerichtsbarkeit des IStGH beweisen, schon seit dem Jahr 2014, obschon der Konflikt damals noch als Bürgerkrieg eingestuft werden müsste und noch nicht internationalen Charakter eines konventionellen Krieges angenommen hatte.

Genauso gibt es berechtigten Grund zur Annahme, dass viele dieser Verbrechen juristisch auch als Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuft werden können.

Im Gegensatz zu dem, was unter anderen US-Präsident Biden und der ukrainische Präsident Zelenski aus juristischem Unwissen, aus Gründen der Propaganda oder einfach aufgrund schlechter Beratung behauptet haben, kann man zum heutigen Zeitpunkt ausschließen, dass ein Völkermord seitens Russlands beabsichtigt oder gar im Gange ist.

Eine separate Beurteilung verdient das Verbrechen der Aggression. Ich glaube behaupten zu können, dass es außer Zweifel steht, dass der Einmarsch des russischen Militärs in das Staatsgebiet der Ukraine eine Aggression im Sinne des Artikels 8 bis des Römischen Statutes darstellt. Die Frage, ob dieses Verbrechen vom IStGH ermittelt und verfolgt werden kann, ist somit nicht eine materiell strafrechtliche, sondern eine prozessstrafrechtliche oder, besser gesagt, eine politische Frage. Nachdem die „Internationale Staatengemeinschaft“ im Jahre 2012 in Kampala/Uganda bei der Revisionskonferenz zum Römischen Statut den hart umkämpften Kompromiss zur Definition des Verbrechens der Aggression gefunden hatte, hat sie im selben Atemzug auch den Artikel 15bis ins Statut aufgenommen, der das Verbrechen der Aggression völlig aushöhlt. Diese Norm besagt nämlich, bezogen auf das, was in unserem Kontext von Interesse ist, dass bezüglich

„eines Staates, der nicht Vertragspartei dieses Statuts ist (also weder Russland noch die Ukraine), der Gerichtshof seine Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression nicht ausübt, wenn das Verbrechen von Staatsangehörigen des betreffenden Staates oder in dessen Hoheitsgebiet begangen wurde“.

Im Klartext heißt das nichts anderes, als dass kein Verantwortlicher eines Nicht-Vertragsstaates jemals des Verbrechens der Aggression bezichtigt werden kann. Um zu dieser ernüchternden Erkenntnis zu gelangen, braucht man den Gedankengang, verbunden mit etwas politischem Realismus, nur einen Schritt weiterzuführen. Eine Aggression im völkerrechtlichen Sinne kann nämlich nur von politischen oder militärischen Großmächten ausgehen, von Staaten also, die das Statut nicht nur nicht ratifiziert haben, sondern dies mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch nicht tun werden, etwa die USA, Russland, China, Indien, Israel, Iran, Pakistan.

Somit kann man behaupten, dass das Verbrechen der Aggression von der internationalen Staatengemeinschaft mit heuchlerischem Enthusiasmus verabschiedet und der Welt präsentiert worden ist, wohl wissend, dass die Norm völlig wirkungslos ist und nur eine Augenauswischerei darstellt.

4. Die Ermittlungen: die Beweisaufnahme und deren zu erwartende Ergebnisse auch bezüglich der strafrechtlichen Verantwortung

Es gibt viele Gründe weswegen die Ermittlungen des IStGH, im Allgemeinen, von besonderer Komplexität und Schwierigkeit sind. Man bedenke nur, dass die Ermittlungen meist noch während der bewaffneten Konflikte im Gange (*ongoing conflict*) sind, dass sie immer von den Anfeindungen seitens mindestens einer der Konfliktparteien begleitet sind, dass es in diesem Klima nicht nur eine enorme Herausforderung darstellt, Beweise zu finden, sondern diese auch so zu sichern, dass sie in einem zukünftigen Strafverfahren verwertbar sind. Dies alles auch noch vor dem Hintergrund, dass in diesen Konfliktgebieten Menschenleben keinen Wert haben und es somit schwierig ist, glaubhafte und mutige Menschen zu finden, die gewillt sind belastbare Aussagen zu machen.

Wenn wir nun diese allgemeinen Ermittlungsschwierigkeiten in das ukrainische Kriegsszenario versetzen, so erfahren sie nochmal eine enorme Potenzierung. Dabei besteht die größte Schwierigkeit eindeutig in der Sammlung und Sicherung von Beweisen. Dabei meine ich glaubhafte Beweise aus verlässlichen Quellen, denn es besteht ein enormes Risiko, wie eingangs angedeutet, dem Propagandakrieg zum Opfer zu fallen. Die internationalen Ermittler/-innen müssen sich zwangsläufig Großteils an ukrainische Behörden anlehnen, die ihrerseits ein Interesse haben, die Ermittlungen in eine ganz bestimmte Richtung zu steuern, was wiederum mit der institutionellen Aufgabe des IStGH „unabhängig“ und „unparteiisch“ zu ermitteln, unvereinbar ist.

Es gilt daher nicht nur unter schwierigen Bedingungen Beweise zu sammeln, sondern es gilt noch viel mehr, diese auch genauestens auf deren Authentizität zu prüfen, bevor sie prozesstechnisch gesichert werden *können*, damit sie auch in einem zukünftigen Gerichtsverfahren standhalten.

Um diese Risiken zu minimieren, wäre es meiner Meinung nach von großem Vorteil, wenn die mit einem sehr weitläufigen Ermittlungsermessens ausgestattete Anklagebehörde des IStGH, sich auf einige wenige, zeitlich und *örtlich* genau definierte Fakten beschränken würde, bei denen offensichtlich Völkerrechtsverbrechen begangen worden sind. Ich denke dabei etwa an das Massaker von Butscha, an die Bombardierung des Kinderkrankenhauses von Mariupol, an die Zerstörung durch Bombardierung von zivilen Infrastrukturen. Diese sollten genau und im vollen Umfang ermittelt und die Ergebnisse den Richtern und Richterinnen der Voruntersuchungskammer (*Pre-trial Chamber*) des IStGH vorgelegt werden.

Es gilt nämlich der verständlichen, aber gefährlichen Verlockung zu widerstehen, alle und jedes Völkerrechtsverbrechen zu verfolgen und aufklären zu wollen.

Denn damit ist das Risiko verbunden, am Ende nichts zu ermitteln und der „mission“ des Gerichtes nicht gerecht zu werden. Diese besteht nämlich nicht darin „Geschichte zu schreiben“, sondern die Verantwortlichen von Völkerrechtsverbrechen zur Rechenschaft zu ziehen oder, wie es wiederum die Präambel ausdrückt, „der Straflosigkeit der Täter ein Ende zu setzen“.

Was den oder die mutmaßlichen Täter betrifft, so ist es relativ einfach, diesen oder diese im Zusammenhang mit den in der Ukraine stattfindenden Ermittlungen ausfindig zu machen, im Gegensatz zu den bisherigen Ermittlungen, bei denen die Beweisführung von der Tat hinauf zu den dafür politischen und militärischen Verantwortungsspitzen äußerst schwierig bis unmöglich war. Die vielen öffentlichen Erklärungen und Stellungnahmen, die der russische Präsident, dessen Außenminister, Verteidigungsminister und deren Pressesprecher in den letzten Monaten zum Ukraine Konflikt abgegeben haben, sind juristisch nämlich nichts anderes als außergerichtliche Geständnisse und fallen eindeutig in die von den Artikeln 25 und 28 vorgesehene und geregelte individuelle und militärische strafrechtliche Verantwortlichkeit (vgl. Somavilla/Pflügl 2022).

Artikel 25 RS – Individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit

„(1) Der Gerichtshof hat aufgrund dieses Statuts Gerichtsbarkeit über natürliche Personen. (2) Wer ein der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegendes Verbrechen begeht, ist dafür in Übereinstimmung mit diesem Statut individuell verantwortlich und strafbar. (3) In Übereinstimmung mit diesem Statut ist für ein der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegendes Verbrechen strafrechtlich verantwortlich und strafbar, wer

- a) ein solches Verbrechen selbst, gemeinschaftlich mit einem anderen oder durch einen anderen begeht, gleichviel, ob der andere strafrechtlich verantwortlich ist;
- b) die Begehung eines solchen Verbrechens, das tatsächlich vollendet oder versucht wird, anordnet, dazu auffordert oder dazu anstiftet;
- c) zur Erleichterung eines solchen Verbrechens Beihilfe oder sonstige Unterstützung bei seiner Begehung oder versuchten Begehung leistet, einschließlich der Bereitstellung der Mittel für die Begehung;
- d) auf sonstige Weise zur Begehung oder versuchten Begehung eines solchen Verbrechens durch eine mit einem gemeinsamen Ziel handelnde Gruppe von Personen beiträgt. Ein derartiger Beitrag muss vorsätzlich sein und entweder
 - i) mit dem Ziel geleistet werden, die kriminelle Tätigkeit oder die strafbare Absicht der Gruppe zu fördern, soweit sich diese auf die Begehung eines der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegenden Verbrechens beziehen, oder

- ii) in Kenntnis des Vorsatzes der Gruppe, das Verbrechen zu begehen, geleistet werden;
- e) in Bezug auf das Verbrechen des Völkermords andere unmittelbar und öffentlich zur Begehung von Völkermord aufstachelt;
- f) versucht, ein solches Verbrechen zu begehen, indem er eine Handlung vornimmt, die einen wesentlichen Schritt zum Beginn seiner Ausführung darstellt, wobei es jedoch aufgrund von Umständen, die vom Willen des Täters unabhängig sind, nicht zur Tatausführung kommt. Wer jedoch die weitere Ausführung des Verbrechens aufgibt oder dessen Vollendung auf andere Weise verhindert, ist aufgrund dieses Statuts für den Versuch des Verbrechens nicht strafbar, wenn er das strafbare Ziel vollständig und freiwillig aufgegeben hat.“

Artikel 28 RS – Verantwortlichkeit militärischer Befehlshaber und anderer Vorgesetzter – „Neben anderen Gründen für die strafrechtliche Verantwortlichkeit aufgrund dieses Statuts für der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegende Verbrechen gilt folgendes:

- a) Ein militärischer Befehlshaber oder eine tatsächlich als militärischer Befehlshaber handelnde Person ist strafrechtlich verantwortlich für der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegende Verbrechen, die von Truppen unter seiner oder ihrer tatsächlichen Befehls- beziehungsweise Führungsgewalt und Kontrolle als Folge seines oder ihres Versäumnisses begangen wurden, eine ordnungsgemäße Kontrolle über diese Truppen auszuüben, wenn (i) der betreffende militärische Befehlshaber oder die betreffende Person wusste oder aufgrund der zu der Zeit gegebenen Umstände hätte wissen müssen, dass die Truppen diese Verbrechen begingen oder zu begehen im Begriff waren, und (ii) der betreffende militärische Befehlshaber oder die betreffende Person nicht alle in seiner oder ihrer Macht stehenden erforderlichen und angemessenen Maßnahmen ergriff, um ihre Begehung zu verhindern oder zu unterbinden oder die Angelegenheit den zuständigen Behörden zur Untersuchung und Strafverfolgung vorzulegen.
- b) In Bezug auf unter Buchstabe a) nicht beschriebene Vorgesetzten- und Untergebenenverhältnisse ist ein Vorgesetzter strafrechtlich verantwortlich für der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegende Verbrechen, die von Untergebenen unter seiner tatsächlichen Führungsgewalt und Kontrolle als Folge seines Versäumnisses begangen wurden, eine ordnungsgemäße Kontrolle

über diese Untergebenen auszuüben, wenn (i) der Vorgesetzte entweder wusste, dass die Untergebenen solche Verbrechen begingen oder zu begehen im Begriff waren, oder eindeutig darauf hinweisende Informationen bewusst außeracht ließ; (ii) die Verbrechen Tätigkeiten betrafen, die unter die tatsächliche Verantwortung und Kontrolle des Vorgesetzten fielen, und (iii) der Vorgesetzte nicht alle in seiner Macht stehenden erforderlichen und angemessenen Maßnahmen ergriff, um ihre Begehung zu verhindern oder zu unterbinden oder die Angelegenheit den zuständigen Behörden zur Untersuchung und Strafverfolgung vorzulegen.“

5. ... und dann?

Was aber, wenn die Ermittlungen so weit fortgeschritten als auch gesichert sind, dass die Anklagebehörde in der Lage ist, an die Voruntersuchungskammer (*Pre-trial Chamber*) des IStGH einen oder mehrere Anträge zum Erlass von Haftbefehlen zu stellen?

Es besteht kein Hindernis für die Kammer den oder die Anträge und die vorgelegten Beweismittel zu evaluieren und einen oder mehrere Haftbefehle zu erlassen, sollten die vorgelegten Beweismittel schlüssig sein, sei es in Bezug auf die mutmaßlichen Verbrechen, sei es in Bezug auf die Beschuldigten.

Problematisch, ja aus heutiger Sicht schier unmöglich wird aber deren Vollstreckung sein. Der IStGH verfügt nämlich über keine eigene Vollstreckungsbehörde und ist somit auf die Kooperation der Staaten angewiesen.

Diese ist zweierlei: zum einen ist die Zusammenarbeit mit dem Gericht für die 123 Vertragsstaaten zwingend (Art. 86 RS), zum anderen auf der Basis der „*diplomatischen Höflichkeit*“, zwar nicht zwingend, aber immer möglich.

Artikel 86 RS – Allgemeine Verpflichtung zur Zusammenarbeit – „Die Vertragsstaaten arbeiten nach Maßgabe dieses Statuts bei den Ermittlungen von der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegenden Verbrechen und bei deren strafrechtlicher Verfolgung uneingeschränkt mit dem Gerichtshof zusammen“.

Dies alles natürlich vorausgesetzt, dass die ranghohen Politiker/-innen und Angehörigen der Streitkräfte, auf die ein Haftbefehl des Internationale Strafgerichtes ausgestellt ist, ins Ausland reisen. Dass diese bei der jetzigen politischen Konstellation mit dem Gericht zusammenarbeiten, ist natürlich auszuschließen.

Eine ähnlich ablehnende Haltung ist natürlich auch von Seiten der ukrainischen Behörden zu erwarten, sollten gerichtliche Maßnahmen auch ukrainische Verantwortliche in Politik oder Militär betreffen.

Das Gerichtsverfahren vor dem IStGH kann somit höchstens bis zur Anklageerhebung (*Confirmation of charges before trial*) gelangen, um dann, vor Beginn des Hauptverfahrens, ausgesetzt zu werden, zumal dafür die Anwesenheit des oder der Angeklagten zwingend notwendig ist („*The accused shall be present during the trial*“).

Artikel 61 RS – Bestätigung der Anklage vor dem Hauptverfahren „(2) Die Vorverfahrenskammer kann auf Ersuchen des Anklägers oder aus eigener Initiative in Abwesenheit des Angeschuldigten eine mündliche Verhandlung abhalten, um die Anklagepunkte zu bestätigen, die der Ankläger zum Gegenstand des Hauptverfahrens zu machen beabsichtigt“.

Artikel 63 RS – Verhandlung in Anwesenheit des Angeklagten „(1) Der Angeklagte hat während der Verhandlung anwesend zu sein“.

Das Gericht kann sich dann nur mehr darauf beschränken die Bewegungen derer, die nunmehr für die internationale Justiz als Flüchtlinge gelten, zu verfolgen. Somit genießen diese nur mehr eine eingeschränkte Reisefreiheit und müssen stets mit Verhaftung und Überstellung nach Den Haag rechnen, sollten sie ins Ausland reisen.

Ein Beispiel dafür ist der ehemalige Präsident des Sudan, Omar Al-Bashir, gegen den die Voruntersuchungskammer des IStGH zwei Haftbefehle wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord im Zusammenhang mit dem Bürgerkrieg im Darfur erlassen hatte. Als zuständiger Richter der Kammer habe ich Al-Bashir jahrelang auf seinen (sehr wenigen) Auslandsreisen „verfolgt“. Er wurde zwar, solange er im Amt war, nicht verhaftet und nach Den Haag ausgeliefert, war aber im Ausland zunehmend als Last erachtet und im Inland immer mehr politisch geschwächt, bis er schließlich gestürzt und inhaftiert wurde. Seither verhandelt der Sudan mit dem Gerichtshof um die Auslieferung seines ehemaligen Präsidenten (vgl. Geets/Tschinderle 2022).

Ein ähnliches Szenario könnte ich mir auch in Bezug auf Putin vorstellen.

6. Schlussfolgerung: Eine Bilanz aus Licht und Schatten

Ich bin mir völlig bewusst, dass das Bild des Internationalen Strafgerichtshofes, im Allgemeinen, und im Zusammenhang mit dem Aggressionskrieg Russlands gegen die Ukraine aus Licht und Schatten besteht, also einer Art Achterbahnfahrt gleichkommt, einer Aufeinanderfolge von Höhen und Tiefen, von Hoffnungen und Enttäuschungen, von Optimismus und Pessimismus.

Ich bin mir dessen auch deshalb bewusst, weil ich mich selbst, elf Jahre lang, zwischen hoffnungsvoller Euphorie und bitterer Niedergeschlagenheit bewegt habe. Zum einen das Bewusstsein einer Institution zu dienen, die, in Synergie mit anderen internationalen *Playern*, ein enormes Potenzial hat, einen Beitrag zu Frieden und Gerechtigkeit zu leisten, zum anderen die Erkenntnis, dass die Ausschöpfung dieses Potenzials politisch nicht unbedingt gewollt ist.

Nichtsdestotrotz hatte ich nie Zweifel, dass die Höhen, die Hoffnungen, der Optimismus und somit das Licht gegenüber den Schattenseiten überwiegen. Allein schon die Tatsache, dass es den Internationalen Strafgerichtshof gibt, was noch wenige Jahre vor seiner Gründung undenkbar war, stellt einen enormen Wertzuwachs für die internationale Staatengemeinschaft dar. Nun sind es 20 Jahre seit seines in Krafttretens (vgl. Bädorf 2022). Das Römische Statut und somit der Internationale Strafgerichtshof ist am 1. Juli 2002 mit der Ratifizierung des Statutes seitens des sechzigsten Staates (Art. 126 RS) in Kraft getreten. Trotz aller Probleme, mit denen dieser behaftet ist, ist es eine existierende Institution. Schließlich kann nur etwas Existierendes kritisiert, vor allem aber weiterentwickelt und im Dienste der Menschheit verbessert werden.

Und wenn ein Licht nach dem Tunnel ersichtbar ist, so sehe ich dieses Licht darin, dass die „Internationale Staatengemeinschaft“ aus diesem Tunnel herausfindet mit der wiedergewonnenen Erkenntnis, dass Abschottung, Souveränismus, Nationalismus und Autoritarismus keine Zukunft haben und somit wieder auf die Straße des Multikulturalismus, der internationalen Zusammenarbeit, der Solidarität und einer geregelten Freiheit zurückkehrt. In dem Geiste, der um die Jahrtausendwende geherrscht hat und der in der Präambel zum Römischen Statut seinen Niederschlag gefunden hat, ohne den der Internationale Staatsgerichtshof undenkbar gewesen wäre.

7. Nachtrag: der Haftbefehl gegen Vladimir Putin und gegen Alekseyevna Lvova-Belov

Nun ist genau das eingetreten, was ich mir beim Abfassen dieses Beitrags zu Jahresbeginn erwartet habe: die erste Voruntersuchungskammer (*Pre-trial Chamber I*) des internationalen Strafgerichtshofes hat am 17. März einen Haftbefehl gegen den Präsidenten der Russischen Föderation Vladimir Putin und gegen Alekseyevna Lvova-Belov, Präsidialkommissarin für Kinderrechte erlassen. Die Anklage lautet auf das Kriegsverbrechen der, wie es im Juristendeutsch heißt, „*rechtswidrigen Überführung eines Teiles der Bevölkerung des besetzten Gebietes aus diesem Gebiet*“ Kurz und verständlich: Zwangsdeportation von Kindern.

Der IStGH hat also genau das getan, wofür er 1998 von der internationalen Staatengemeinschaft gegründet wurde: „*die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren*“, zu ermitteln und zu verfolgen. Die Anklagebehörde hatte Ermittlungen eingeleitet, Monate lang Beweise gesammelt, gesichert und Mitte Februar einen Haftbefehl beantragt. Die Richter haben, nach Prüfung der Beweislage, dem Antrag stattgegeben und den Haftbefehl erlassen.

Wenn die Kritik vor dem 17. März dahingehend war, dass der IStGH, wenn nicht untätig, so doch sehr langsam arbeite, zumal ja jeder selbsternannte „Experte“ zu wissen glaubte, dass Putin sich aller erdenklichen Völkerrechtverbrechen schuldig gemacht hatte, so geht die Kritik an den Gerichtshof seit dem 17. März in die entgegengesetzte Richtung.

Fragen wie, warum gerade jetzt? Warum am selben Tag, als der chinesische Präsident Xi Jinping auf Staatsbesuch nach Moskau kommt? Ist der Haftbefehl nicht möglichen Friedensgesprächen hinderlich? De-legitimiert sich der Gerichtshof nicht selbst, wenn er einen nicht durchführbaren Haftbefehl erlässt? Warum nur Zwangsdeportation von Kindern? Aber auch Kommentare, die den Haftbefehl nur als ein Symbol verstanden wissen wollen oder nihilistisch mit „*da kommt ja sowieso nicht heraus*“ abtun, sind auf der Tagesordnung seitens derselben „Experten“.

Ich möchte hier nur einige dieser Punkte aufgreifen und widerlegen/erklären.

Es stimmt natürlich, dass diese Haftbefehle keine unmittelbaren juristischen Auswirkungen haben, da es unmöglich ist, diese durchzuführen, also Putin und Lvova-Belov zu verhaften und vor Gericht zu stellen. Zum einen hat der IStGH keine eigene Exekutive und ist somit zur Durchführung seiner Verordnungen auf die Mitarbeit der Staaten angewiesen, zum anderen erkennt Russland den IStGH nicht an.

Also doch nur Symbolik?

Nein. Ich bin der Überzeugung, dass der Haftbefehl gegen Putin weit mehr als nur ein blosses, unnützes Symbol darstellt. Ganz im Gegenteil. Er hat sowohl unmittelbare als auch mittelbare Auswirkungen.

Unmittelbar stellt dieser Haftbefehl die erste, auf höchster gerichtlicher Ebene ausgesprochene juristische „Zertifizierung“ dar, dass es sich beim Präsidenten Russlands um einen Kriegsverbrecher handelt. Dabei schliesst sich dieser Haftbefehl auch nahtlos der politischen Ächtung der überwältigenden Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft in zwei Abstimmungen der UN Vollversammlung und den ökonomischen Sanktionen an. Ein wichtiger Beitrag zur internationalen Schwächung Putins also.

Eine weitere, sofortige Auswirkung ist die Einschränkung seiner außenpolitischen und persönlichen Bewegungsfreiheit. Putin muss sich von nun an genau umsehen, wohin er sich bewegt, falls er ins Ausland fährt. Nicht nur haben die 123 Staaten, die den IStGH anerkennen, die juristische Verpflichtung, Putin zu verhaften, sondern auch jene 70 Staaten, die den IStGH (noch) nicht anerkannt haben, könnten ihn auf Grund der sogenannten „diplomatischen Höflichkeit“, verhaften und nach Den Haag ausliefern.

Darüber hinaus stellt der Haftbefehl sicher auch eine langsam zermürbende Schwächung seiner Macht innerhalb seines eigenen, Kreml internen Regierungsumfeldes dar. Ich kann mir nämlich nicht vorstellen, dass Putin ausschließlich von loyalen, treuen und selbstlosen Unterstützer/-innen umgeben ist und dass es keinen unterirdisch schwelenden Machtkampf gibt.

Die Geschichte spricht diesbezüglich Bände.

Die Frage, ob Putin sich das alles so vorgestellt hat, als er am 24. Februar 2022 in die Ukraine einmarschiert ist, sei dahingestellt.

Anmerkungen

- 1 Die Präambel zu einem völkerrechtlichen Abkommen ist die „politische“ Absichtserklärung, die dem Abkommen zu Grunde liegt.
- 2 Der IStGH unterliegt dem „Komplementaritätsprinzip“, demzufolge seine Zuständigkeit nur dann gegeben ist, wenn die primär zuständige nationale Strafgerichtsbarkeit zur Verfolgung internationaler Verbrechen diese nicht verfolgen will oder nicht verfolgen kann (*unless the State is unwilling or unable genuinely to carry out the investigation or prosecution* – art. 17(1)(a) RS)
- 3 Unter dem Begriff „Ratifizierung“ versteht man Aufnahme eines von Regierungsbevollmächtigten unterzeichneten internationalen Abkommens in das Rechtssystem des ratifizierenden Staates. Erst durch die Ratifizierung erlangt es völkerrechtliche Verbindlichkeit. Das Römische Statut, zum Beispiel, wurde von Italien am 17. Juli 1998 unterzeichnet und mit dem Gesetz Nr. 232 vom 12. Juli 1999 ratifiziert.
- 4 Präsident Trump hat sogar Sanktionen gegen hochrangige Offizielle des IStGH verhängt und Einreiseverbote in die USA erlassen (vgl. Schaller 2019, 13–14), die von Präsident Biden wieder annulliert worden sind (vgl. Toosi 2021)
- 5 In meiner fast elfjährigen Tätigkeit, nicht nur als Richter am IStGH, sondern auch als Referent bei vielen Tagungen und Gastredner an vielen Universitäten im In- und Ausland, habe ich immer wieder, auch unter Juristen, eine weit verbreitete Unkenntnis auch nur der Grundprinzipien des internationalen Strafrechtes festgestellt. Ich habe deshalb entschieden (fast) nichts als selbstverständlich anzusehen.
- 6 KC ist das Akronym für *King's Counsel* (bis zum Tod von Queen Elizabeth II, war der Titel QC, *Queen's Counsel*), ein Ehrentitel, den der britische Monarch einem engen Kreis von an britischen Höchstgerichten zugelassenen Rechtsanwältl-innen (*Barristers*) für besondere Verdienste, verleiht.
- 7 Als Situation, oder „*situation*“, bezeichnet das Römische Statut (z. B. Art. 13, 14, 15, 18 e 19 RS) ein Konfliktgebiet, meist (aber nicht zwingend) identisch mit einem Staat, in dem der IStGH Ermittlungen durchführt.
- 8 Die *Registry*, geleitet vom *Registrar*, ist das Verwaltungsorgan des IStGH, zuständig für alles, was nicht Ermittlung und nicht Rechtsprechung ist, aber was diesen und dem Gericht dienlich ist.
- 9 Als Beweis dafür, dass der Krieg nicht am 24 Februar 2022 begonnen hat.
- 10 Im Gegensatz zur Elfenbeinküste, die nach den Anerkennungserklärungen vom 18 April 2003 (Präsident Gbagbo), 14. Dezember 2010 (Präsident Ouattara) und 3. Mai 2011, (Präsident Ouattara), am 15. Februar 2013 das Römischen Statut ratifiziert hat.
- 11 Die „*International Law Commission*“ ist ein permanentes, subsidiäres Organ der Vereinten Nationen dessen Aufgabe darin besteht, das internationale Recht kontinuierlich zu entwickeln und zu kodifizieren.
- 12 Das *International Criminal Tribunal former Yugoslavia*, das internationale *ad hoc* Gericht, das im Jahre 1993 vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eingerichtet wurde, um die Verantwortlichen der Völkerrechtsverbrechen die im Zuge der Balkankriege begangen wurden, zu ahnden.

Literaturverzeichnis

- Bädorf, Marc (2022), Kriegsverbrecher vor Gericht – Der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag, in: SWS R 2, 30.06.2022, <https://swr.de/swr2/wissen/kriegsverbrecher-vor-gericht-der-internationale-straengerichtshof-in-den-haag-swr2-wissen-2022-07-01-100.html> (31.12.2022)
- Geets, Siobhán/Tschinderle, Franziska (2022), Im Krieg ist eben doch nicht alles erlaubt, in: Profil, 12.03.2022, <https://profil.at/ausland/ukraine-im-krieg-ist-eben-doch-nicht-alles-erlaubt/401934373> (31.12.2022)
- Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (1998), https://www.un.org/depts/german/internat_recht/roemstat1.html#P
- Schaller, Christian (2019), »America First« – Wie Präsident Trump das Völkerrecht strapaziert, SWP Studie 27 (Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit), Berlin, https://swp-berlin.org/publications/products/studien/2019S27_slr_WEB.pdf (10.01.2023)
- Sommavilla, Fabian/Pflügl, Jakob (2022), Wie Putin für russische Kriegsverbrechen im Gefängnis landen könnte Analyse, in: Der Standard, 16.03.2022, <https://derstandard.at/story/2000133969448/wie-putin-fuer-russische-kriegsverbrechen-im-gefaengnis-landen-koennte> (31.12.2022)
- Toosi, Nahal (2021), Biden lifts sanctions on International Criminal Court officials, in: Politico, 04.02.2021, <https://politico.com/news/2021/04/02/icc-sanctions-reversed-biden-478731> (31.12.2022)



Andrea Carlà

Le elezioni politiche 2022 in Alto Adige

La vittoria di Meloni in una provincia di minoranze linguistiche

General elections 2022 in South Tyrol

Meloni's victory in a province of linguistic minorities

Abstract The Italian general election of September 2022 witnessed the heralded success of Fratelli d'Italia, the party considered the heir to the neo-fascist Movimento Sociale Italiano. This result has a particular significance in South Tyrol, a province with a sophisticated political autonomy implemented to protect its German- and Ladin-speaking inhabitants, who had suffered policies of discrimination and Italianization during the fascist regime. The article analyzes the political dynamics that characterized South Tyrol during the election, tracing the political offer and analyzing the election results in the province, in light of nationwide data and results in the previous 2018 election. The paper highlights the political vicissitudes and political climate that emerged in the province, comparing the context of the 2022 general election with the political dynamics that have characterized South Tyrol to date, and presents a reflection on the repercussions that the latest election might have on South Tyrolean politics.

1. Introduzione

In un'estate caratterizzata dai drammi causati dai cambiamenti climatici, dal crollo sul ghiacciaio della Marmolada, alla siccità, ai numerosi incendi che bruciano i boschi e il verde della penisola, la caduta del governo tecnico d'unità nazionale di Mario Draghi alla fine di luglio 2022 è stata per molti una sorpresa.

Come nel resto d'Italia, così come al di là del Brennero, anche in Alto Adige la caduta di Draghi ha suscitato preoccupazione in molti rappresentanti del mondo politico ed economico, con scambi di accuse per eventuali colpe.¹ In tempi di guerra, pandemia, crisi energetica ed economica, le dinamiche politiche che hanno portato alla caduta del governo sono state considerate come un atteggiamento irresponsabile, che minava la credibilità dell'Italia e metteva in pericolo il paese e varie questioni importanti per la provincia di Bolzano. Per esempio, il Presidente della Provincia (governatore) Arno Kompatscher ha sottolineato i rischi per i fondi del Pnrr (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), lo sviluppo dell'autonomia, le norme di attuazione in sospeso ed il rinnovo della concessione per l'autostrada A22 che attraversa l'Alto Adige. D'altro canto, c'è anche chi come Fratelli d'Italia, unico partito all'opposizione, attendeva le elezioni anche alla luce della sua crescita nei sondaggi.

La breve campagna elettorale conclusasi con le elezioni del 25 settembre ha portato alla vittoria della coalizione di centrodestra, trainata dalla crescita del partito di Giorgia Meloni, Fratelli d'Italia. Il preannunciato successo di Fratelli d'Italia, considerato erede del Movimento Sociale Italiano (MSI) d'ispirazione neofascista, ha un valore particolare in Alto Adige, provincia che ha vissuto politiche di discriminazione e italianizzazione messe in atto dal regime fascista nei confronti della popolazione di lingua tedesca e ladina ivi residente,² e che, dopo anni di tensioni "etniche", oggi è caratterizzata da un sofisticato sistema di autonomia politica e di misure per tutelare le minoranze e garantire la convivenza pacifica fra i gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino.³

Quali dinamiche politiche hanno caratterizzato l'Alto Adige in quest'ultima tornata elettorale? Lo scopo di questo articolo è di tracciare l'offerta politica (partiti, alleanze e strategie politiche) ed analizzare i risultati delle elezioni, inclusa l'affluenza alle urne, in provincia di Bolzano, anche alla luce dei dati a livello nazionale e i risultati della precedente tornata elettorale del 2018. Il contributo mette in risalto i cambiamenti politici ed il clima politico emersi in provincia, comparando il contesto delle elezioni generali del 2022 con le dinamiche politiche che hanno fino ad oggi contraddistinto l'Alto Adige. L'articolo è composto di quattro sezioni. Dopo aver presentato il sistema elettorale vigente ed i suoi ultimi sviluppi negli anni pas-

sati, la seconda parte discute l'offerta elettorale e le strategie politiche che hanno caratterizzato la campagna elettorale in Alto Adige. Nella terza parte vengono analizzati in dettaglio i risultati delle elezioni in provincia, considerando anche i risultati a livello nazionale e comparandoli con le elezioni politiche precedenti. Infine, l'articolo offre una riflessione su quali potrebbero essere le ripercussioni di queste ultime elezioni politiche sulla politica altoatesina.

2. Il sistema elettorale

Per quest'ultima tornata elettorale si è votato sulla base della legge elettorale detta *Rosatellum bis*, varata nel 2017 e già usata per le elezioni nazionali svoltesi nel marzo dell'anno seguente, nonostante da più parti venga criticata e si richieda una modifica del meccanismo elettorale.⁴ Il sistema elettorale è stato però adeguato alla riduzione del numero dei/delle parlamentari di Camera dei deputati e Senato, passati dopo la conferma nel referendum costituzionale dell'autunno 2020 rispettivamente da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori, ed a un nuovo disegno dei collegi elettorali.⁵

La legge elettorale prevede il medesimo sistema misto maggioritario-proporzionale sia per la Camera che per il Senato, in cui parte dei seggi (37 per cento; 147 deputati e 74 senatori) sono assegnati con un sistema maggioritario a turno unico in collegi uninominali, in cui viene eletto il candidato che ottiene più voti, mentre il restante dei seggi (61%; 245 deputati e 122 senatori) sono assegnati con metodo proporzionale in collegi plurinominali con liste bloccate tra liste e coalizioni che superano determinate soglie di sbarramento (3 per cento dei voti totali per le liste e 10 per cento per le coalizioni). A ciò si aggiungono otto deputati e quattro senatori eletti nelle circoscrizioni estere con sistema proporzionale. Tra altri elementi previsti dal *Rosatellum bis*, gli elettori non possono esprimere un voto disgiunto, per cui c'è un'unica scheda per ciascun ramo del parlamento e scegliendo un candidato uninominale, il voto viene trasferito alla lista o coalizione collegata per il calcolo dei voti nel collegio plurinomiale (con una attribuzione "pro quota" alle liste alleate); e viceversa. Si tratta quindi di un voto non esclusivo che beneficia più di un candidato (Cox 1997). Inoltre, i/le candidati/e possono presentarsi in un solo collegio uninominale, a prescindere dal loro territorio di appartenenza, ed al contempo possono presentarsi in non più di cinque collegi plurinominali. Ciò dà vita al così detto fenomeno dei candidati "paracaduti" in collegi elettorali sicuri, come la candidatura ed elezione alla Camera nel 2018 di Maria Elena Boschi nel collegio uninominale di

Bolzano/Bozen.⁶ Come sottolineato da Liberto (2019) questo tipo di candidature crea un problema di rappresentanza e responsabilità politica verso gli elettori e le elettrici. Infine, sono previste quote di genere, in particolare l'alternanza di genere nella composizione dell'elenco dei/delle candidati/e di ciascuna lista nei collegi plurinominali.

Per quanto riguarda l'Alto Adige, per il Senato sono previsti, come nel 2018, tre collegi uninominali (Bolzano/Bozen, Merano/Meran e Bressanone/Brixen), mentre in seguito alla riduzione del numero dei/delle parlamentari è stato abolito il collegio plurinominali del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Invece, per la Camera, i collegi uninominali sono stati ridotti da tre a due (Bolzano/Bozen e Bressanone/Brixen, che hanno incorporato il collegio di Merano/Meran), ma è rimasto il collegio plurinominali su base regionale (Trentino-Alto Adige/Südtirol) che prevede l'elezione di tre deputati/e. Tale cambiamento ha ripercussioni sulla geografia elettorale dei gruppi linguistici, poiché nel nuovo collegio di Bolzano/Bozen, teoricamente disegnato per favorire la rappresentanza del gruppo linguistico italiano (cfr. Liberto 2019, 9), la percentuale di elettori e elettrici di lingua italiana risulta diluita, con possibili conseguenze anche per quanto riguarda le strategie politiche dei partiti altoatesini. In totale in Alto Adige si contano 490 sezioni, oltre ai seggi speciali, come quelli negli ospedali.

Come novità da segnalare anche che nel 2021 con una legge costituzionale è stato tolto il limite dei 25 anni d'età per votare al Senato.⁷ In provincia, in vista delle elezioni è stato stimato che fossero circa 4000 le persone diventate maggiorenni e che avrebbero potuto votare, anche se giovani altoatesini/e intervistati/e, così come molti coetanei nel resto della penisola, hanno denunciato una certa indifferenza da parte della politica nei loro confronti (cfr. Serraino 2022a; 2022b). Inoltre, alla luce della pandemia ancora in corso, è stata prevista la possibilità di votare a domicilio per i malati di COVID-19, in aggiunta a chi soffre di altre patologie.

3. Strategie politiche e offerta elettorale

Riguardo alle strategie politiche e possibili coalizioni dei partiti altoatesini, le scelte sono state influenzate dalla riforma dei collegi elettorali, che ha ridisegnato anche le intese politiche, e dalle elezioni provinciali che si terranno nel 2023. Così, mentre nel resto d'Italia teneva banco la questione della creazione di un terzo polo e dei rapporti tra il Partito Democratico (PD) e il Movimento 5 Stelle (M5S), in Alto Adige l'attenzione si è incentrata su altre due questioni principali: 1) se e con chi la

Südtiroler Volkspartei (SVP) avrebbe concluso un'alleanza; e 2) sulla scelta dei candidati e delle candidate, in particolare della SVP.

Sia la coalizione di centrodestra che quella di centrosinistra hanno provato a trovare un accordo con la SVP, in particolare per il collegio di Bolzano/Bozen al Senato, l'unico seggio uninominale in bilico, visto che negli altri collegi era data per scontata la vittoria del partito di raccolta del gruppo linguistico tedesco.⁸ A riguardo la SVP era interessata a un/a candidato/a di comprovata esperienza autonomista, moderato/a ed europeista con cui poter creare un gruppo autonomia al Senato, per il quale servono quattro senatori/senatrici, considerato particolarmente rilevante nel caso in cui il futuro governo avesse avuto una maggioranza risicata.

Sono state vagliate quattro possibilità: riproporre l'alleanza vincente con il centrosinistra come alle precedenti elezioni nazionali del 2013 e 2018 (scelta preferita del governatore SVP Arno Kompatscher), contro gli avvertimenti che tale scelta avrebbe portato problemi alla alleanza del partito con la Lega nel governo provinciale,⁹ e sarebbe stata controproducente in vista di una probabile vittoria a livello nazionale del centrodestra, e le difficoltà di alcuni ambienti della SVP ad allearsi con il partito dei Verdi. In secondo luogo, vi era la possibilità di fare un accordo con il centrodestra come in Provincia con la Lega e in vista del sostegno che Forza Italia aveva dato nell'elezione al Parlamento europeo del candidato SVP Herbert Dorfmann. Tale scelta avrebbe portato ad avere una sponda nel probabile futuro governo di centrodestra, ma si è scontrata con la rilevanza di Fratelli d'Italia (FdI) nella coalizione, visto come l'erede dell'MSI e osteggiato dalla SVP. Come detto da Philipp Achammer, segretario del partito, "Fratelli d'Italia per noi è assolutamente irricevibile. In passato hanno fatto di tutto per danneggiare l'autonomia dell'Alto Adige, e con loro non può esserci una collaborazione di nessun tipo" (cit. in Mariucci 2022).

Terzo, scelta che avrebbe permesso alla SVP di non schierarsi, è stata anche considerata l'opzione di dare sostegno ad un candidato o una candidata di lingua italiana espressione delle varie liste civiche presenti in provincia.¹⁰ Infine, come quarta possibilità, la decisione presa dalla SVP dopo settimane di incertezza, è stata quella di presentarsi da sola, *blockfrei*, come richiesto dalla base del partito nel collegio, che ha dato "voce" (Hirschman 1970) al suo desiderio di avere un candidato o una candidata proprio/a del territorio, anche come conseguenza dell'esperienza passata di candidati/e paracadutati/e da fuori provincia dagli alleati (p.e. Maria Elena Boschi e Gianclaudio Bressa nel 2018). Tale scelta però implicava il rischio di perdere, contraddicendo al tempo stesso l'aspettativa che il collegio di Bolzano/Bozen vada a un/a rappresentante del gruppo linguistico italiano.¹¹ Se nei collegi

uninominali la SVP si è presentata da sola, nel collegio plurinominali regionale della Camera la SVP ha concluso un accordo con il Patt trentino per presentarsi insieme, presentando il proprio candidato al primo posto della lista.

Mentre si discuteva di possibili coalizioni, l'attenzione si è spostata sulla scelta dei candidati e delle candidate. La SVP ha organizzato un sistema democratico per scegliere i candidati e le candidate con un'ampia consultazione della sua base attraverso un sistema di primarie ridotte. I gruppi locali hanno espresso delle preferenze che poi sono state votate dai referenti locali. Nel processo sono emerse alcune delle tensioni che hanno caratterizzato il partito negli ultimi anni, con la proposta di candidati/e alternativi/e a quelli uscenti e considerati vicini al governatore Kompatscher.¹² Considerato anche il fatto che i capigruppo di Camera e Senato siedono di diritto nella direzione del partito, l'azione avrebbe indebolito politicamente il governatore ed influenzato la sua scelta di ricandidarsi alle prossime elezioni provinciali. Alla fine, però, i referenti locali hanno votato per i candidati/le candidate legati/e a Kompatscher, compattando il partito. Da segnalare che per il collegio di Bolzano/Bozen al Senato, la candidatura di Manfred Mayr ha prevalso sulla proposta di sostenere il vicesindaco del paese di Laives, Giovanni Seppi, per ingraziarsi il gruppo linguistico italiano.

Per il seggio senatoriale di Bolzano/Bozen le candidature sia del centrosinistra che del centrodestra hanno riflesso il tentativo di propiziarsi gli elettori e le elettrici di lingua tedesca e la SVP. Il centrosinistra ha evitato le discusse candidature esterne del passato ed ha scelto l'ex sindaco del capoluogo Bolzano, Luigi Spagnoli, autonomista e legato al territorio e ben visto in ambienti della SVP.¹³ Il centrodestra, che in Alto Adige vive la contraddizione fra le istanze autonomiste della Lega e quelle nazionaliste di Fratelli d'Italia, ha evitato di candidare un/a rappresentante di FdI.¹⁴ Dopo la decisione della SVP di correre da sola, ha scelto Maurizio Bosatra, già commissario provinciale della Lega, ma proveniente da fuori provincia, contraddicendo le critiche leghiste ai/alle candidati/e paracadutati/e in passato dal centrosinistra.

Per quanto riguarda le altre forze politiche, si sono presentati in tutti i collegi l'M5S, il Terzo Polo di Azione – Italia viva, e Vita, nuova forza politica creatasi in rappresentanza del movimento no-vax e contro le misure contro il COVID-19. Da segnalare infine tra i collegi di Camera e Senato le candidature dei die Freiheitlichen (solo nei collegi per il Senato), Italia sovrana e popolare, Italexit per l'Italia, e Unione popolare. In totale si sono presentati/e una novantina di candidati/e fra collegi uninominali (ognuno con nuove candidati) e plurinominali (ciascuno con 15 liste).

La campagna elettorale è apparsa anomala sia per i tempi ristretti che per il periodo estivo, influenzata inoltre dal fatto che il risultato delle elezioni potrebbe condizionare la futura politica locale e le prossime elezioni provinciali. In provincia è stata inoltre una campagna elettorale al risparmio, caratterizzata dalla richiesta di alcune forze politiche di contributi economici ai/alle propri/e candidati/e o il loro affidamento a donazioni private.¹⁵ Non sono comunque mancate le visite di importanti esponenti politici, dai leader di FdI e Lega, Giorgia Meloni e Matteo Salvini, al governatore PD dell'Emilia-Romagna Stefano Bonaccini. La campagna elettorale in provincia si è omologata ad alcuni temi che hanno prevalso a livello nazionale, quali il caro energia e l'uso dell'energia nucleare, la riforma del fisco e la proposta di flat-tax, il costo della vita e l'abolizione del reddito di cittadinanza, la crisi climatica e i diritti civili.¹⁶ Questi temi sono però stati adeguati al contesto altoatesino, per esempio con riferimento al costo dell'abitare in Alto Adige, l'aumento delle prestazioni idroelettriche provinciali, e il turismo sostenibile.

In particolare, mentre a livello nazionale la campagna elettorale è stata influenzata dalla scelta del PD di presentarla come una scelta ideologica sui diritti e la democrazia ed il dibattito, anche all'estero,¹⁷ sulla affidabilità democratica di Giorgia Meloni, in provincia la questione è stata inquadrata nella tematica dell'autonomia e della sua difesa, su cui tutte le forze politiche hanno preso posizione. La SVP ha, infatti, incentrato la sua campagna elettorale sul timore di un governo guidato da FdI per l'autonomia altoatesina ed il bisogno di difenderla dal nazionalismo e centralismo, espressi negli slogan "Il team autonomia" e "Autonomie wählen".¹⁸ Per esempio, mentre Kompatscher rifletteva su come l'autonomia si sia indebolita avendo perso varie competenze politiche,¹⁹ ed i rischi di una eventuale vittoria di FdI per la credibilità dell'Italia a livello economico e politico e per l'autonomia altoatesina, e di eventuali riforme costituzionali, Achammer sottolineava gli atteggiamenti ostili espressi in passato da FdI nei confronti dell'autonomia, ed esprimeva le sue preoccupazioni al governo austriaco durante un viaggio a Vienna.²⁰ A riguardo, è da notare l'appello che la SVP, specialmente il suo candidato al collegio per il Senato di Bolzano/Bozen, Mayr, ha fatto agli elettori e alle elettrici di lingua italiana per difendere l'autonomia; appello criticato da altre forze politiche visto che la SVP rimane un partito di raccolta della popolazione di lingua tedesca e ladina. Ad incrementare i toni, si sono aggiunte le prese di posizione di Südtiroler Freiheit,²¹ che ha definito Meloni "un lupo travestito da agnello" (cit. in Angelucci 2022c), la denuncia di Meloni fatta da esponenti del partito per apologia del fascismo, e le lettere mandate dal Südtiroler Schützenbund a vari destinatari, tra cui il segretario generale dell'ONU e i/le commissari/e dell'UE, per chiedere l'abolizione dei toponimi fascisti.²²

Dall'altra parte, la coalizione di centrodestra, ed in particolare la Lega, come riflesso in uno dei suoi slogan “credo nell'autonomia”, si è impegnata per dare rassicurazioni sull'autonomia, inclusa come impegno comune nel programma della coalizione, e per ribadire che non sarebbe stata in pericolo con un governo guidato da Meloni. Al tempo stesso esponenti della coalizione hanno criticato la SVP per presentare l'autonomia come prerogativa sua e/o di un solo gruppo linguistico.²³ La stessa leader di FdI si è esposta durante la sua visita a Bolzano e in lettere a giornali locali per presentare il suo sostegno e visione dell'autonomia, suscitando però ulteriori critiche da parte di esponenti della SVP.²⁴

Fra altre peculiarità della campagna elettorale in provincia, da segnalare gli sforzi del leader leghista Bosatra di non presentarsi come un candidato paracaduto da fuori, e la scelta di Spagnolli di fare una campagna elettorale incentrata su se stesso ed i suoi legami col territorio sganciata dai partiti con lo slogan “mi conosci/du kennst mich.” Inoltre, la campagna della SVP è stata segnata anche da discussioni sulla ricandidatura di Kompatscher alle prossime elezioni provinciali e le tensioni interne al partito.²⁵

4. Risultati

Come nelle previsioni, a livello nazionale le elezioni politiche del 2022 hanno registrato la grande vittoria del partito di Giorgia Meloni, Fratelli d'Italia, che ha ottenuto circa il 26 per cento dei voti sia alla Camera dei deputati che al Senato, e, nonostante il tracollo della Lega, scesa intorno al 8 per cento dal 17 per cento del 2018, ha portato la coalizione di centrodestra al governo. Con circa il 44 per cento dei voti sia alla Camera che al Senato, la coalizione ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi in entrambi i rami del Parlamento. La sconfitta del PD, sceso sotto il 20 per cento, ha causato le dimissioni del suo segretario Enrico Letta. Terzo il Movimento 5 Stelle, che contro le previsioni di un suo crollo ottiene circa il 15 per cento dei consensi, mentre il Terzo Polo, formato da Azione e Italia viva, non ha raggiunto la quota del 10 per cento sperata, assestandosi intorno al 7,7 per cento.

Nonostante anche in Alto Adige si sia assistito alla notevole crescita di Fratelli d'Italia, il voto in provincia si presenta in controtendenza rispetto ai risultati nel resto della penisola. Sono tre i principali elementi peculiari del voto altoatesino: la vittoria, anche se risicata, di Spagnolli e della coalizione di centrosinistra nel collegio senatoriale di Bolzano, unico seggio contendibile alla SVP in provincia; il buon risultato ottenuto a sorpresa da Vita, rappresentante del movimento no-vax;

e la tenuta della SVP negli altri collegi di Camera e Senato, nonostante il partito di raccolta continui a registrare una certa perdita di consensi. Invece, come nel resto d'Italia, anche in Alto Adige si è registrato un notevole astensionismo.

L'ex sindaco di Bolzano ha ottenuto 21.894 preferenze, che equivalgono al 26,13 per cento dei voti, superando per poche centinaia di preferenze il candidato della SVP, Mayr, e quello della Lega e del centrodestra, Bosatra, posizionatosi terzo per consensi. L'elezione di Spagnoli rappresenta la prima volta che un candidato di centrosinistra di lingua italiana viene eletto al Senato senza il sostegno o la desistenza della SVP. L'unico precedente risale al 1996, anno in cui Adriana Pasquali di Alleanza Nazionale è stata eletta al Senato per la coalizione di centrodestra. Con la sua campagna incentrata sul fatto di essere espressione del territorio, conosciuto e affidabile, Spagnoli non solo ha convinto gli elettori e le elettrici di centrosinistra, nonostante i dubbi espressi inizialmente da alcuni partiti della coalizione, ma ha ottenuto un voto trasversale, con consensi anche nel mondo linguistico tedesco. Infatti, non solo è stato il candidato più votato a Bolzano con 15.275 voti (31,27 per cento), incluso nelle circoscrizioni di Centro-Piani-Rencio e Gries-San Quirino, dove vive la maggior parte della popolazione bolzanina di lingua tedesca (con quasi 900 voti in più di quelli ottenuti in città dalla sua coalizione per l'elezione della Camera dei deputati);²⁶ ma ha avuto anche buoni risultati in aree periferiche tra vari comuni della Bassa Atesina, come Appiano e Caldaro, in cui ha ottenuto una percentuale di voti più alta della consistenza del gruppo linguistico italiano.

Il grande sconfitta sembra essere il candidato della Lega, Bosatra, che pur vincendo in alcune roccaforti del centrodestra, quali Laives e il quartiere don Bosco di Bolzano,²⁷ nel capoluogo ottiene quasi 1.800 voti in meno della sua collega di partito candidata alla Camera dei deputati, Sabrina Adami, fatto che riflette un voto disgiunto di alcuni elettori. Invece, Rita Mattei candidata della Lega per il centrodestra, ha ottenuto un buon secondo posto nel collegio senatoriale di Merano/Meran con il 10,44 per cento dei voti (24,39 per cento nella città di Merano).²⁸ Il risultato di Bosatra ha portato a scambi di accuse all'interno della coalizione e della stessa Lega. Al risultato negativo di Bosatra, si affianca però il buon risultato ottenuto anche in Alto Adige da Fratelli d'Italia. Considerando l'elezione della Camera dei deputati, il partito di Meloni ha ottenuto nel collegio elettorale di Bolzano/Bozen il 15,49 per cento dei voti, dietro la SVP, e primo fra i partiti di lingua italiana.

Un risultato specificatamente altoatesino che ha sorpreso ed ha suscitato interesse anche a livello nazionale è il consenso ottenuto dal partito Vita, che in provincia ha lanciato persone di riferimento delle proteste contro i vaccini e il green pass, quali Hannes Loacker e Renate Holzeisen, con percentuali che variano dal 5,99 per

Tab. 1: Risultati per l'elezione del Senato della Repubblica nei collegi della Provincia di Bolzano

Collegio	Candidato/a	Coalizione/partiti a sostegno	N.	%
Bolzano/ Bozen	<i>Luigi Spagnolli</i>	PD, Alleanza Verdi e Sinistra, +Europa	21.894	26,13
	Manfred Mayr	SVP-PATT	21.401	25,54
	Maurizio Bosatra	FdI, Lega, Forza Italia, Noi moderati	20.785	24,81
	Renzo Roncat	M5S	5.318	6,35
	Hannes Loacker	Vita	5.200	6,21
	Stefania Gander	Azione – Italia viva	4.393	5,24
	Otto Mahlknecht	Die Freiheitlichen	1.997	2,38
	Ivo Fiorenza	Italia sovrana e popolare	1.657	1,98
	Michelangelo Zanghi	Unione popolare	1.139	1,36
Merano/ Meran	<i>Juliane Unterberger</i>	SVP-PATT	30.869	47,84
	Rita Mattei	FdI, Lega, Forza Italia, Noi moderati	6.737	10,44
	Markus Hafner	Team K	5.506	8,53
	Sabine Zoderer	Die Freiheitlichen	4.955	7,68
	Susanna Singer	Vita	4.512	6,99
	Daniela Rossi	PD	4.422	6,85
	Marlene Messner	Alleanza Verdi e Sinistra	4.387	6,80
	Francesca Morrone	M5S	1.885	2,92
	Giovanna Valentini	Azione – Italia viva	1.235	1,94
Bressanone/ Brixen	<i>Meinhard Durnwalder</i>	SVP-PATT	39.024	46,11
	Hans Heiss	Alleanza Verdi e Sinistra	13.187	15,58
	Ulli Mair	Die Freiheitlichen	7.527	8,89
	Andrea Causin	FdI, Lega, Forza Italia, Noi moderati	5.899	6,97
	Monika Senfter	Team K	5.651	6,68
	Renate Prader	PD	5.190	6,13
	Rudolf Schöpf	Vita	5.072	5,99
	Markus Falk	M5S	1.946	2,30
	Massimo Rapi	Azione – Italia viva	1.136	1,34

In corsivo il nome degli eletti

Fonte: Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano, Politiche, http://www.prefettura.it/bolzano/elezioni/Elezioni_politiche_2022_affluenza_e_risultati-14716768.htm

Tab. 2: Risultati per l'elezione della Camera dei deputati nei collegi della Provincia di Bolzano

Collegio	Candidato/a	Coalizione/partiti a sostegno	N.	%
Bolzano/ Bozen	<i>Manfred Schullian</i>	SVP-PATT	40.994 (4.959)	32,94
	Sabrina Adami		31.212 (1.261)	25,08
		Fdl	19.276	15,49
		Lega	8.274	6,65
		Forza Italia	3.025	2,43
		Noi moderati /Lupi-Toti-Brugnaro-Udc	637	0,51
	Elide Mussner		27.923 (2.147)	22,44
		PD	16.020	12,87
		Alleanza Verdi e Sinistra	8.673	6,97
		+Europa	2.867	2,30
		Impegno Civico Luigi Di Maio - Centro Democratico	363	0,29
	Renate Holzeisen	Vita	8.228 (974)	6,61
	Angelo Rizzo	M5S	6.438 (418)	5,17
	Mauro Randi	Azione - Italia viva	5.793 (433)	4,66
Hannes Schick	Italexit per l'Italia	1.851 (98)	1,49	
Francesco Alberti	Unione popolare	1.021 (80)	0,82	
Maria Rosa Avellino	Italia sovrana e popolare	977 (56)	0,79	
Bressa- none/ Brixen	<i>Renate Gebhard</i>	SVP-PATT	59.839 (4.866)	57,41
	Franz Ploner		20.473 (4.761)	19,64
		Alleanza Verdi e Sinistra	8.930	8,57
		PD	8.591	8,24
		+Europa	2.349	2,25
		Impegno Civico Luigi Di Maio - Centro Democratico	603	0,58
	Paola Binetti		10.840 (460)	10,40
		Fdl	5.774	5,54
		Lega	3.857	3,70
		Forza Italia	1.091	1,05
		Noi moderati /Lupi-Toti-Brugnaro-Udc	118	0,11
	Francesco Cesari	Vita	8.260 (473)	7,92
	Davide Barbieri	M5S	2.270 (161)	2,18

Collegio	Candidato/a	Coalizione/partiti a sostegno	N.	%
Bressanone/ Brixen	Ennio Chiodi	Azione – Italia viva	1.345 (134)	1,29
	Ilaria Battistetti	Italexit per l'Italia	566 (28)	0,54
	Maria Cristiano	Italia sovrana e popolare	356 (38)	0,34
	Elisabetta Starita	Unione popolare	288 (55)	0,28

In corsivo il nome degli eletti. In parentesi i voti al solo candidato/alla sola candidata

Fonte: Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano, Politiche,

http://www.prefettura.it/bolzano/elezioni/Elezioni_politiche_2022_affluenza_e_risultati-14716768.htm

cento nel collegio senatoriale di Bressanone/Brixen al 7,92 per cento nel collegio di Bressanone/Brixen per la Camera dei deputati. La nuova forza politica ha avuto risultati eclatanti soprattutto nelle aree rurali e alcuni piccoli comuni, come il 25,83 % nel comune di San Pancrazio per l'elezione della Camera dei deputati. Il partito ha quindi catalizzato il voto di coloro che si sono opposti ai vaccini e alle misure contro il COVID-19 e che in generale presentano una certa ritrosia nei confronti delle regole e delle forze governative, dimostrando che le tensioni causate dalla pandemia in provincia non sono ancora state superate.

Il risultato di Vita viene considerato da molti osservatori come un voto di protesta non legato a un preciso progetto politico; voto che da vari anni caratterizza le elezioni in Alto Adige.²⁹ Comunque rimane da chiedersi cosa succederà al movimento no-vax. Dai risultati di Vita sembra che i suoi leader abbiano sfruttato le opportunità politiche disponibili, il loro network di relazioni sociali e strutture connettive e identitarie per cristallizzare il movimento e costruire una struttura di mobilitazione politica. Teorie dei movimenti sociali suggeriscono però che cicli di contestazione finiscono per creare condizioni che potrebbero indebolire gli stessi movimenti che li hanno iniziati (cfr. Tarrow 1996). A riguardo, per chi si preoccupa dei risultati di Vita, va sottolineato che piuttosto che reprimere od emarginare azioni collettive, dare voce alle loro istanze può svuotarle della loro forza d'attrazione.

A parte il collegio senatoriale di Bolzano/Bozen, in tutti gli altri collegi sono stati eletti i candidati della SVP, incluso Dieter Steger, eletto con sistema proporzionale nel collegio regionale plurinomiale. Anche se la SVP rimane il primo partito in provincia (e in regione) con notevoli percentuali di consensi e, sommando i collegi elettorali, più di centomila voti alla Camera dei deputati e circa 90.000 al Senato, il partito più longevo nel Parlamento italiano registra la perdita di migliaia di voti, soprattutto in val Pusteria, dove non ha presentato un/a candidato/a espressione del

territorio. Per esempio, al Senato, nei collegi di Bressanone/Brixen e Merano/Meran i candidati SVP Meinhard Durnwalder e Julia Unterberger sono stati rieletti rispettivamente con il 46,11 per cento e 47,84 per cento dei voti, mentre nel 2018 il primo aveva ottenuto il 66,5 per cento (circa 12.000 voti in più), e la seconda 61,09 per cento (circa 7.000 voti in più). Inoltre, il candidato SVP alla Camera nel collegio di Bolzano/Bozen ha superato di neanche 10.000 voti e per circa 13.000 voti i candidati della coalizione di centrodestra e centrosinistra. I candidati della SVP si sono confrontati con la concorrenza del partito nazionalista di destra die Freiheitlichen e di partiti interetnici quali Alleanza Verdi e Sinistra e Team K, che hanno corso anche in vista delle prossime elezioni provinciali.³⁰ Da segnalare, a riguardo, il secondo posto (15,58 per cento e più di 13.000 voti) del candidato di Alleanza Verdi e Sinistra, Hans Heiss, nel collegio di Bressanone/Brixen per il Senato; e nello stesso collegio il terzo posto ottenuto da Ulli Mair dei die Freiheitlichen (8,89 per cento e 7.527 voti). Inoltre, Team K, che per la prima volta ha presentato propri candidati per le elezioni politiche nei collegi di Merano/Meran e Bressanone/Brixen per l'elezione del Senato, ha raggiunto l'8,53 per cento e il 6,68 per cento dei voti.

Un'ulteriore analisi dei flussi elettorali si può ricavare sommando i voti ai singoli partiti nei collegi per l'elezione della Camera dei deputati e comparandoli con l'elezione della Camera nel 2018, insieme ad una analisi del voto alla Camera nel comune del capoluogo, Bolzano, nelle due tornate elettorali.³¹ Come detto, la SVP rimane il primo partito in provincia, ma rispetto al 2018 perde quasi 4 punti percentuali a livello provinciale, mentre rimane costante nella città di Bolzano. Il PD invece è cresciuto sia in Provincia che a Bolzano, mentre il M5S, che nel 2018 era il secondo partito in provincia e primo nel capoluogo, è crollato di più di un terzo di voti. Notevolmente ridimensionata appare la Lega, che nel 2018 era la terza forza politica con il 9,94 per cento, e nelle ultime lezioni raggiunge il 5,30 per cento. Nella città di Bolzano il partito dimezza i voti, scendendo al 7,89 per cento dal 15,71 per cento nella elezione politica precedente. Anche Forza Italia ha più che dimezzato i suoi voti. Al contrario è evidente la crescita di Fratelli d'Italia, che nel 2018 era stato votato solo dal 1,78 per cento in Provincia e dal 3,9 per cento a Bolzano, ed ora è invece il secondo partito che ha ottenuto più voti in provincia, dietro la SVP, e nel capoluogo è il partito più votato ed ha guidato la coalizione di centrodestra a prevalere sul centrosinistra. Come sottolineato da Ferrandi (2022), esiste, soprattutto a Bolzano, un tradizionale blocco di voti a favore del centrodestra, e si è assistito ad un riallineamento dei voti e dei rapporti di forza all'interno della coalizione, a favore di Fratelli d'Italia. Rifacendosi a teorie sui modelli di comportamento elettorale (cfr. Harrop/Miller 1987), si può supporre che in Alto Adige, così come nel resto

Tab. 3: Risultati per l'elezione della Camera dei deputati in Alto Adige (somma collegi)

Coalizione	Partiti	N.	%
	SVP-PATT	100.833	44,09
Coalizione centrosinistra		48.396	21,16
	PD	24.611	10,76
	Alleanza Verdi e Sinistra	17.603	7,70
	+Europa	5.216	2,28
	Impegno Civico Luigi Di Maio - Centro Democratico	966	0,42
Coalizione centrodestra		42.052	18,39
	FdI	25.051	10,95
	Lega	12.130	5,30
	Forza Italia	4.116	1,80
	Noi moderati /Lupi-Toti-Brugnaro-Udc	755	0,33
	Vita	16.488	7,21
	M5S	8.708	3,81
	Azione - Italia viva	7.138	3,12
	Italexit per l'Italia	2.417	1,06
	Unione popolare	1.309	0,57
	Italia sovrana e popolare	1.333	0,58

Risultati nel 2018: SVP-PATT 48,50%; M5S 13,96%; Lega 9,94%; PD 8,61%; Forza Italia 5,26%; Liberi e Uguali 4,83%; Casapound Italia 2,00%; Fratelli d'Italia 1,78%; +Europa 1,41%; Il Popolo della Famiglia 0,88%; Partito Valore Umano 0,88%; Potere al Popolo 0,80%; Insieme - Italia Europa 0,59%; Noi con L'Italia 0,32%; Civica Popolare Lorenzin 0,24%

Fonte: Alto Adige, 27 settembre 2022, 18

Tab. 4: Risultati per l'elezione della Camera dei deputati nel comune di Bolzano

Candidato	Coalizione/partiti a sostegno	N.	%
Sabrina Adami		16.517	33,67
	FdI	10.386	22,54
	Lega	3.621	7,86
	Forza Italia	1.576	3,42
	Noi moderati /Lupi-Toti-Brugnaro-Udc	244	0,53
Elide Musner		14.394	29,34
	PD	8.327	18,07
	Alleanza Verdi e Sinistra	3.443	7,47
	+Europa	1.605	3,48
	Impegno Civico Luigi Di Maio - Centro Democratico	135	0,29
Manfred Schullian	SVP-PATT	7.102	14,48
Mauro Randi	Azione – Italia viva	3.582	7,30
Angelo Rizzo	M5S	3.476	7,09
Renate Holzeisen	Vita	1.844	3,76
Hannes Schick	Italexit per l'Italia	969	1,98
Francesco Alberti	Unione popolare	641	1,31
Maria Rosa Avellino	Italia sovrana e popolare	530	1,08

Risultati nel 2018: M5S 22,38%; PD 16,29%; Lega 15,71%; SVP 13,45%; Forza Italia 9,18%; Liberi e Uguali 6,11%; Casapound 5,25%; FdI 3,90%; +Europa 3,38%; Potere al Popolo 1,5%; Il Popolo della Famiglia 0,94%; Italia Europa Insieme 0,82%; Noi con L'Italia 0,43%; Civica Popolare Lorenzin 0,36%; Partito Valore Umano 0,29%

Fonte: Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano, Politiche, http://www.prefettura.it/bolzano/elezioni/Elezioni_politiche_2022_affluenza_e_risultati-14716768.htm; Eligendo, L'Archivio, <https://elezionistorico.interno.gov.it/>; e Alto Adige, 27 settembre 2022, 18.

d'Italia, all'interno dell'elettorato di destra la Lega non abbia avuto il tempo di sviluppare tra coloro che avevano iniziato a votarla da pochi anni una identificazione partitica. I drammatici eventi degli ultimi anni, dalla pandemia alla guerra in Ucraina, hanno favorito Fratelli d'Italia, all'opposizione da diversi anni in Italia ed ai margini della politica provinciale. Rimane da vedere se nei prossimi anni Fratelli d'Italia riuscirà a sviluppare sentimenti di lealtà verso il partito.

Infine, come a livello nazionale, anche in provincia, nonostante gli appelli per andare a votare, si è registrato un elevato livello di astensione, anche più alto che nel resto d'Italia. In Alto Adige gli aventi diritto al voto sono quasi 394.000. Di questi, considerando la Camera dei deputati, in provincia ha votato il 62,24 per cento, mentre la percentuale in Italia ammonta ad il 63,91 per cento, storicamente il dato nazionale più basso per le elezioni politiche.³² Inoltre, sia in Italia che in Alto Adige, anche se in misura minore in provincia, l'astensione è aumentata rispetto alle precedenti elezioni politiche del 2018, quando l'affluenza in Italia era stata del 72,94 per cento, mentre in Alto Adige aveva votato il 69 per cento degli elettori (dati per la Camera dei deputati).³³ Il fenomeno in provincia ha riguardato alcune aree in particolare, come la Val Venosta, i cui elettori non avevano a disposizione un candidato della SVP espressione del territorio. Per esempio, nel collegio senatoriale di Merano/Meran ha votato solo il 58 per cento, mentre alcuni comuni della valle, come Sluderno, hanno le percentuali di affluenza più basse, al di sotto del 50 per cento.³⁴ L'affluenza di voto è stata generalmente più alta di quella provinciale nei comuni del seggio senatoriale di Bolzano/Bozen, come il capoluogo (66,69 per cento), Salorno (69,42 per cento), Bronzolo (72,45 per cento), a conferma che l'affluenza è più alta quando il risultato delle elezioni è in dubbio probabilmente a causa delle azioni strategiche dei politici (Aldrich 1993).³⁵

Elevati livelli di astensionismo sono considerati un grave problema per la qualità della democrazia e la partecipazione politica. Se da una parte può rappresentare un atto di protesta, dall'altra può riflettere un certo disinteresse per la politica o il fatto che parte dei cittadini non si riconosca nella classe dirigente. Questo alto livello di astensionismo può essere inquadrato usando i concetti di Hirschman (1970; si veda anche Musella 2018) di "voce" e "uscita" come strumenti per esercitare influenza politica. In altre parole, il prodotto e l'offerta politica, sia in Italia che in Alto Adige, negli ultimi anni non sta attirando una parte degli elettori, che così, invece di esprimere la propria voce attraverso il voto, scelgono di uscire dal sistema, o tuttalpiù esprimono la propria protesta sui social media o aderendo a manifestazioni politiche estemporanee. Questa scelta è considerata come una reazione di ultima istanza quando le persone sentono di non essere ascoltate (cfr. Hirschman 1970, 37). In con-

testi dove l'astensionismo è da vari anni estremamente elevato, come negli Stati Uniti, alcuni analisti hanno suggerito di introdurre misure per rendere l'atto di votare obbligatorio con sanzioni per chi non vota (cfr. Lijphart 1997). Nell'ordinamento italiano, votare è già un dovere civico, ma non sono previste conseguenze giuridiche per chi si astiene. L'affluenza alle urne in Italia e in provincia rimane un fenomeno da monitorare nei prossimi anni e, nel caso continui a diminuire, non è escluso che siano necessarie riflessioni su eventuali azioni e misure per incrementarla.

5. Un nuovo inizio?

Le elezioni politiche del 2022 hanno visto anche in Alto Adige la crescita di Fratelli d'Italia, compensata dalla vittoria di Spagnolli, candidato della coalizione di centro-sinistra, mentre la SVP perde consensi incalzata da partiti interetnici e forze anti-sistema.

Per concludere, c'è da chiedersi quali saranno le ripercussioni delle elezioni del 2022 sulla politica altoatesina. Si possono fare tre ordini di osservazioni a riguardo. Innanzitutto, inizialmente la vittoria di Fratelli d'Italia a livello nazionale e la creazione del governo guidato da Giorgia Meloni ha alimentato vecchie paure e rivendicazioni, espresse per esempio nella manifestazione organizzata dagli Schützen e il Südtiroler Heimatbund,³⁶ con la partecipazione di esponenti della SVP, per il centesimo anniversario della marcia fascista su Bolzano, in cui sono stati esposti striscioni a favore dell'autodeterminazione o che equiparavano il governo Meloni al regime fascista.³⁷ La Südtiroler Freiheit ha rilanciato la sua agenda secessionista per sottrarsi a un governo considerato neofascista, per cui, secondo Sven Knoll “dobbiamo assolutamente elaborare un piano B per non diventare le vittime di una politica nazionalista” (cit. in Angelucci 2022a). Tali paure hanno trovato sostegno anche a livello internazionale, per esempio nelle preoccupazioni espresse dal leader della CSU bavarese Markus Söder, che ha dichiarato di volersi occupare di più dell'Alto Adige. Nel frattempo, la SVP ha mantenuto un ruolo ondivago. Il suo segretario, Achammer, da una parte ha dichiarato di voler valutare il governo sui fatti in vista di alcune questioni strategiche per l'Alto Adige come il rinnovo della concessione dell'autostrada A22 e il ripristino delle competenze politiche perse negli anni a causa delle sentenze della Corte Costituzionale, e dall'altra ha condannato il fascismo e rilanciato la richiesta di apportare delle correzioni all'odonomastica di Bolzano riguardo a nomi di origine fascista di alcune strade cittadine. Comunque, l'apertura di Meloni a ripristinare le competenze della Provincia ha convinto la SVP ad astenersi sulla fiducia al

governo ed a mettere in dubbio i timori e pessimismo espressi in precedenza dal partito nei confronti di un governo Meloni.³⁸

In secondo luogo, le elezioni hanno polarizzato il quadro politico e potrebbero condizionare le future elezioni provinciali, anche se le elezioni locali hanno comunque dinamiche specifiche e parte dell'elettorato altoatesino si è dimostrato fluido e mobile. Infatti, la predominanza di Fratelli d'Italia nella coalizione di centrodestra mette in crisi la SVP e il suo governare in provincia con la Lega. La SVP, anche se ancora dominante, ha perso ulteriore potere e potrebbe essere costretta a trovare un accordo per governare tra una coalizione di centrodestra guidata dal partito di Meloni e una di centrosinistra che include i Verdi e Team K. Non per niente, in vista delle elezioni provinciali, sia Spagnolli che il leader locale di Fratelli d'Italia, Alessandro Urzì, si sono affrettati a proporre ai partner di coalizione di concludere accordi pre-elettorali per correre da soli (visto che il sistema per le elezioni provinciali non prevede coalizioni) e poi trattare in modo unito con la SVP. Se da una parte nella SVP c'è chi considera un governo con Fratelli d'Italia "una linea rossa da non superare" (cit. in Gonzato 2022) ed il governatore Kompatscher sembra prediligere l'alleanza con il centrosinistra, l'ala conservatrice del partito potrebbe aprire ad un accordo con il centrodestra. A questo scenario va comunque aggiunto il ruolo che potrebbero avere i partiti di centro del Terzo Polo e varie liste civiche così come le forze antisistema quali il movimento dei no-vax.

Infine, terzo, i risultati delle elezioni nazionali ed una possibile futura scelta della SVP tra centrosinistra e centrodestra, potrebbero segnalare che è in corso un profondo cambio di paradigma nella politica altoatesina. A riguardo, nella scienza politica si è a lungo dibattuto sui fattori che influenzano i sistemi politici, guardando a diverse variabili e il loro interagire, quali strutture sociali e linee di frattura, la progettazione istituzionale e sistemi elettorali, il ruolo dei partiti e la distribuzione dell'elettorato (cfr. Lipset/Rokkan 1967; Downs 1957; Iversen 1994; Neto/Cox 1997; Mainwaring/Scully 1995). Il sistema politico altoatesino è influenzato dalla linea di frattura centro-periferia, da cui la presenza di partiti regionalisti e/o separatisti (SVP, Südtiroler Freiheit e die Freiheitlichen) (cfr. Lipset/Rokkan 1967). Questa frattura si combina con la presenza in provincia di diversi gruppi linguistici e con lo Statuto di Autonomia che prevede un sistema di governo di tipo consociativo caratterizzato da grandi coalizioni, veto reciproco, proporzionalità e autonomia, che garantisce la rappresentanza politica a ciascun gruppo (Lijparth 1977). La conseguenza è la divisione dell'elettorato altoatesino in due arene politiche sulla base della divisione linguistica, una con partiti di lingua tedesca e una con partiti di lingua italiana, che quindi non competono fra loro (cfr. Scantamburlo/Pallaver 2014).

Influenzata dalla linea di frattura centro-periferia, l'arena di lingua tedesca è caratterizzata dalla prevalenza della SVP, partito di raccolta che contiene al suo interno diverse istanze economiche e sociali, che dagli anni 80 del secolo scorso ha visto la concorrenza di partiti nazionalisti, oggi Südtiroler Freiheit e die Freiheitlichen. L'arena di lingua italiana ricalca il sistema partitico nazionale con la contrapposizione politica destra/sinistra influenzata recentemente dall'ascesa di partiti populistici, fluttuando da una logica di bipolarismo imperfetto ad una realtà tripolare. Fa eccezione a questa distinzione tra arene politiche il partito interetnico dei Verdi e più recentemente di Team K.

A questa divisione fra due arene politiche sembra si stia sovrapponendo una distinzione tra due diverse concezioni dell'elemento etnico-linguistico nella società altoatesina. Da una parte un'idea più primordiale dei gruppi linguistici, concepiti come entità fisse che vanno protette e mantenute (cfr. Geertz 1963). Questa concezione, che in parte è riflessa anche in alcune misure dello Statuto di Autonomia come la proporzionale e le scuole distinte,³⁹ accomuna forze politiche nazionaliste di destra sia nell'arena di lingua tedesca che in quella di lingua italiana, da Fratelli d'Italia a die Freiheitlichen passando per la Lega e vari esponenti della SVP. Da questa idea derivano l'opposizione (nel gruppo linguistico tedesco) ad integrare il sistema scolastico o (nel gruppo linguistico italiano) ad introdurre toponimi monolingui (in tedesco), anche per luoghi di non particolare rilevanza come un piccolo lago di montagna,⁴⁰ così come le proposte fatte negli anni passati di creare una quarta scuola per stranieri o di dare precedenza a migranti provenienti da paesi dell'est europeo considerati più facili da integrare nella società altoatesina. In questa logica si spiega l'affermazione "siamo sempre stati tirolesi, lo siamo ancora e sempre lo saremo" fatta da Luis Walcher (cit. in Fazzi 2022), vicesindaco di Bolzano per la SVP alla suddetta manifestazione per l'anniversario della marcia su Bolzano, per cui l'esponente politico di Fratelli d'Italia, Marco Galateo, ha detto di avere "massimo rispetto" (cit. in Martinello 2022). Come commentato a riguardo dallo storico Hannes Obermaier, c'è la condivisione di stessi ideali, in cui l'identità linguistico-etnica prevale sull'individuo (cfr. Martinello 2022).

Dall'altra vi è un'idea dei gruppi linguistici più vicina a concezioni instrumentaliste e strutturaliste delle identità etniche, per cui quest'ultime non sono dei fatti biologici fissi. Piuttosto, le divisioni socio-culturali che sono politicizzate sono il risultato di scelte individuali o del contesto strutturale; perciò l'appartenenza etnica è una categoria di mobilitazione politica (cfr. Bates 1983; Jung 2001; Chandra 2005). Questa concezione apre le porte alle trasformazioni della società altoatesina oltre la distinzione tra i gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino. I partiti interetnici

Verdi e Team K sono i maggiori rappresentanti di questo approccio, condiviso dai partiti di centrosinistra di lingua italiana, mentre tracce di esso si ritrovano in alcuni esponenti della SVP. Si avvicina a questa concezione la proposta dell'ex Obmann della SVP Siegfried Brugger, fatta in passato e riproposta dopo le ultime elezioni, che la SVP si apra alla comunità di lingua italiana per affiancare alla prerogativa etnica del partito e al suo obiettivo della difesa dei gruppi linguistici tedesco e ladino un elemento territoriale (cfr. Campostrini 2022).

Queste diverse visioni dei gruppi linguistici corrispondono alle due diverse interpretazioni che sono state sviluppate riguardo all'autonomia altoatesina, cioè l'idea di un'autonomia in senso etnico-linguistico, finalizzata a proteggere i gruppi linguistici tedesco e ladino, o di una autonomia territoriale, pensata come strumento di governo per l'intera popolazione (cfr. Palermo 1999, 2022). Pur non trattandosi chiaramente di una nuova linea di frattura, la contrapposizione tra queste due visioni dell'elemento etnico-linguistico potrebbe influenzare il sistema e le dinamiche politiche altoatesine. Infatti, nell'arena politica di lingua tedesca, la SVP si trova a metà strada riguardo a questa divisione, soffrendo da una parte la concorrenza dei partiti nazionalisti e dall'altra quella dei partiti interetnici. Considerando l'intersezione tra le due arene politiche, la comune concezione primordiale dei gruppi linguistici può contribuire a sostenere un'eventuale alleanza nel sistema consociativo altoatesino tra la SVP e un centrodestra guidato da Fratelli d'Italia. Invece il prevalere della concezione dei gruppi che va oltre le loro distinzioni ed il loro mantenimento porterebbe al coinvolgimento nella giunta provinciale a fianco della SVP di partiti interetnici, come parte di una coalizione di centrosinistra.

In conclusione, quest'ultima tornata elettorale sembra suggerire che l'Alto Adige abbia intrapreso un nuovo paradigma politico basato su diverse visioni della società altoatesina, che interagisce con i vari fattori che influenzano il sistema e le dinamiche politiche altoatesine. Questo paradigma si sovrapporrebbe alla tradizionale distinzione fra arene politiche e partiti italiani e tedeschi così come alle divisioni su vari temi economici e sociali. Le prossime elezioni provinciali del 2023 confermeranno o meno se questo nuovo paradigma abbia effettivamente preso corpo e in quale direzione la provincia altoatesina stia andando.

Note

- 1 In questo articolo viene usato il toponimo in lingua italiana Alto Adige, invece di quello in lingua tedesca Südtirol. In alternativa a volte è usata la dizione provincia di Bolzano. Similmente è usato il toponimo italiano Bolzano, invece della dicitura bilingue Bolzano/Bozen. La scelta dell'autore non ha nessun connotato politico o ideologico.
- 2 In base all'ultimo censimento del 2011, 69.4 per cento della popolazione altoatesina appartiene (o si è aggregata) al gruppo linguistico tedesco, il 26.1 per cento al gruppo linguistico italiano e 4.5 per cento al gruppo ladino.
- 3 Il cosiddetto secondo Statuto di Autonomia, emanato nel 1972 e le seguenti norme di attuazione. Per un'analisi dettagliata dell'autonomia e del sistema altoatesino di protezione delle minoranze si veda per esempio Woelk et al. (2008). Per un excursus della storia recente dell'Alto Adige si veda Grote (2012).
- 4 Legge n. 165 del 3 novembre 2017 "Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica." Fra i problemi della legge elettorale vi è il fatto che difficilmente permette ad una coalizione o partito di avere la maggioranza; osservazione però smentita in quest'ultima tornata elettorale. Inoltre, è un sistema che produce risultati sproporzionati, poiché premia i partiti che fanno parte di coalizioni e penalizza chi non ne fa parte, e, usando liste bloccate e divieto di voto disgiunto, limita la libertà di scelta degli elettori, disincentivandoli a votare. Per analisi e critiche della legge elettorale si veda Leo (2021) e Desantis (2019).
- 5 Per la riduzione del numero dei parlamentari si veda Legge costituzionale n. 240 del 12 ottobre 2019 concernente "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari."
- 6 Maria Elena Boschi è stata candidata da una coalizione formata da partiti di centrosinistra in alleanza con la Südtiroler Volkspartei (SVP), il partito che storicamente rappresenta il gruppo linguistico tedesco (e quello ladino) e che domina la politica altoatesina fin dalla fine della seconda guerra mondiale. L'appoggio della SVP garantiva l'elezione della Boschi.
- 7 Legge costituzionale n. 1 del 18 ottobre 2021 "Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica."
- 8 La prevalenza di elettori/elettrici di lingua italiana nella città di Bolzano e la sua consistenza in altre aree del collegio elettorale (Bassa Atesina) si contrappongono al peso che la SVP ha negli elettori e nelle elettrici di lingua tedesca, rendendo il seggio contendibile. Come nel resto d'Italia la coalizione di centrodestra era composta da Fratelli d'Italia, Lega, Forza Italia e Noi moderati. Quella di centrosinistra, composta da PD - Italia democratica e progressista, Alleanza Verdi e Sinistra, +Europa, e Impegno Civico, prevedeva la partecipazione della forza politica locale Team K, che presentava propri/e candidati/e nella lista di +Europa. Nei collegi per il Senato di Merano/Meran e Bressanone/Brixen, PD, Alleanza Verdi e Sinistra e Team K si sono presentati separati con il proprio simbolo; scelta dettata dal fatto che questi seggi sono considerati poco contendibili e dalla volontà di testare le proprie forze e candidati/e in vista delle prossime elezioni provinciali.
- 9 In Alto Adige vige un sistema di democrazia consociativa che prevede governi di coalizione che includano rappresentanti appartenenti al gruppo linguistico italiano e a quello di lingua tedesca in base

alla consistenza dei gruppi nel Consiglio provinciale. Perciò la SVP, che fin dalla fine della Seconda guerra mondiale è il partito di gran lunga prevalente in provincia, in quanto partito etnico, co-governa con forze politiche che rappresentano il gruppo linguistico italiano, in passato partiti di centro e centro-sinistra e nell'ultima legislatura la Lega.

- 10 Alla fine, le liste civiche, non adatte ad elezioni nazionali e con difficoltà ad organizzarsi, non hanno presentato alcun/a candidato/a, e neppure hanno dato precise indicazioni di voto, anche se molti rappresentanti delle liste civiche hanno invitato gli elettori e le elettrici a votare per la coalizione di centrodestra.
- 11 La scelta è quindi stata criticata da altre forze politiche, quali il PD.
- 12 Essendo un partito di raccolta, la SVP ha varie correnti al suo interno, fra cui un'ala sociale più progressista, un'ala legata ad interessi economici ed una corrente più conservatrice espressione del mondo contadino. Con il cosiddetto scandalo Sad, che riguarda tentativi di influenzare una gara pubblica per le concessioni del trasporto pubblico locale, sono emerse profonde lacerazioni all'interno del partito con forti opposizioni nei confronti di Kompatscher.
- 13 La proposta del PD di candidare Spagnolli ha dovuto superare i passati rancori nei suoi confronti di altri partiti della coalizione, Verdi e Sinistra Italiana e Team K, che hanno ottenuto proprie candidature nei collegi uninominali della Camera. I Verdi, per esempio avevano valutato la proposta di candidare Luigi Spagnolli "come problematica, perché difficilmente in grado di unire tutto l'elettorato di centro-sinistra" (cit. in Gobbato 2022).
- 14 Il maggior esponente di Fratelli d'Italia in provincia, Alessandro Urzì, è stato candidato (ed eletto) in un collegio plurinominali sicuro in Veneto.
- 15 Per esempio, la SVP, che in provincia è il partito con più fondi economici a disposizione, ha stanziato 150 mila euro, chiedendo 30 mila euro ai propri candidati che saranno eletti (cfr. Angelucci 2022b).
- 16 Fra altre tematiche discusse durante la campagna elettorale, come a livello nazionale, la Lega si è focalizzata sui temi della immigrazione illegale, della sicurezza, della guerra in Ucraina e gli effetti delle sanzioni, il PD ha enfatizzato il tema dei diritti, Alleanza Verdi e Sinistra hanno parlato di giustizia ambientale e sociale, Azione – Italia viva hanno portato avanti l'agenda del governo Draghi, il M5S ha ribadito la sua attenzione alle categorie fragili, Italexit ha fatto campagna per la riconquista della sovranità economica e monetaria, e Vita ha presentato un programma incentrato sulla libertà di scelta terapeutica, l'abolizione del passaporto sanitario e green pass, così come lo stop al 5G.
- 17 Per esempio, il settimanale tedesco Stern ha dedicato la copertina del suo numero 39 del 22 settembre 2022 a Giorgia Meloni, definita come postfascista e la donna più pericolosa d'Europa ("Die Gefährlichste Frau Europas").
- 18 La campagna elettorale si è oltretutto sovrapposta a vari eventi incentrati sul tema dell'autonomia, come la giornata dell'Autonomia in cui si sono celebrati i 50 anni del secondo Statuto di Autonomia e la missione di Kompatscher all'ONU in occasione del trentesimo anniversario della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle minoranze in cui si è parlato dell'autonomia altoatesina come esempio di successo per i diritti delle minoranze e per risolvere i conflitti pacificamente.
- 19 In seguito alla riforma costituzionale del 2001, che ha ridefinito i compiti e poteri di Stato e Regioni, la Corte Costituzionale ha spesso tolto competenze alla Provincia di Bolzano in vari ambiti.
- 20 Il viaggio di Achammer a Vienna ha suscitato la reazione di Alessandro Urzì, leader locale di FdI, che ha parlato di elementi di destabilizzazione e interferenze estere sul voto democratico italiano. Da

- notare che al tempo stesso alcuni esponenti della SVP, come Michl Ebner, presidente della Camera di commercio, e Meinhard Durnwalder, candidato al Senato nel collegio di Bressanone/Brixen, hanno fatto delle aperture nei confronti del centrodestra.
- 21 Südtiroler Freiheit è un partito nazionalista di lingua tedesca che ha in agenda l'autodeterminazione dell'Alto Adige. Non ha partecipato alle elezioni politiche.
 - 22 Südtiroler Schützenbund (o più comunemente Schützen) è una organizzazione di origine paramilitare che rivendica le tradizioni locali e il bagaglio storico e culturale (tedesco) dell'Alto Adige.
 - 23 Anche rappresentanti della coalizione di centrosinistra hanno sollevato critiche nei confronti della SVP per presentarsi come unica rappresentante dell'autonomia.
 - 24 Tra i punti principali del pensiero di Meloni, la leader di FdI ha parlato di un'autonomia che deve essere inserita in un quadro di coesione nazionale e che non deve valere solo per il gruppo linguistico tedesco e ladino e/o per un partito (cfr. Meloni 2022; cfr. Bonet 2022).
 - 25 Trascorsi due mesi dalle elezioni politiche, Arno Kompatscher ha annunciato la sua ricandidatura alle elezioni provinciali, dopo che il partito ha introdotto un metodo di scelta dei candidati e delle candidate che garantisce al governatore un nucleo di consiglieri provinciali vicino alle sue posizioni.
 - 26 Dati da: Città di Bolzano, Elezioni politiche 25.09.2022, <http://www.comune.bolzano.it/prog/elezioni/pol2022/>
 - 27 Dati riguardo a singoli comuni e quartieri di Bolzano disponibili su: Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano, Politiche, http://www.prefettura.it/bolzano/elezioni/Elezioni_politiche_2022_affluenza_e_risultati-14716768.htm; e Città di Bolzano, Elezioni politiche 25.09.2022, <http://www.comune.bolzano.it/prog/elezioni/pol2022/>
 - 28 Dati riguardo il comune di Merano disponibili su: Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano, Politiche, http://www.prefettura.it/bolzano/elezioni/Elezioni_politiche_2022_affluenza_e_risultati-14716768.htm.
 - 29 Così, per esempio, Günther Pallaver (cit. in Alto Adige 2022, 13) e Francesco Palermo (cit. in Micheletto 2022, 20).
 - 30 Da notare che Team K non è propriamente un partito interetnico, ma piuttosto aspira ad esserlo, cercando di coinvolgere e appellandosi a tutti i gruppi linguistici. Comunque, tende a prevalere nel gruppo linguistico tedesco e di conseguenza ad avere candidati e rappresentanti politici che appartengono a quel gruppo linguistico.
 - 31 Questo esercizio non si può applicare alla elezione del Senato, poiché nell'ultima elezione le coalizioni di centrodestra e centrosinistra (nel collegio di Bolzano/Bozen) avevano un simbolo comune e non è quindi possibile considerare il peso elettorale dei singoli partiti.
 - 32 Dati da Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano, Politiche, http://www.prefettura.it/bolzano/elezioni/Elezioni_politiche_2022_affluenza_e_risultati-14716768.htm
 - 33 Il dato italiano non include la Valle d'Aosta. Dati da: Eligendo, L'Archivio, <https://elezionistorico.interno.gov.it/>; e Elezioni politiche 2018 Provincia di Bolzano, Affluenza Camera, https://civis.bz.it/vote/parl2018/kam_li_vg.htm. Vari sondaggi preelettorali avevano previsto un'elevata astensione (cfr. Barberis 2022).
 - 34 Dati da Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano, Politiche, http://www.prefettura.it/bolzano/elezioni/Elezioni_politiche_2022_affluenza_e_risultati-14716768.htm

- 35 Da segnalare che anche in alcuni comuni di altri collegi vi è stata un'affluenza più alta di quella provinciale, come a Chiusa (69,82 per cento). Dati da Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano, Politiche, http://www.prefettura.it/bolzano/elezioni/Elezioni_politiche_2022_affluenza_e_risultati-14716768.htm
- 36 Il Südtiroler Heimatbund è una organizzazione patriottica locale d'ispirazione indipendentista.
- 37 La marcia su Bolzano dell'ottobre 1922, in cui gruppi fascisti occuparono il municipio della città e costrinsero alla destituzione del sindaco Julius Perathoner, è considerata la prova generale della marcia su Roma avvenuta poche settimane dopo.
- 38 Alla scelta della SVP ha probabilmente contribuito anche la nomina come ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del leghista Roberto Calderoli, sostenitore delle autonomie regionali ed ex presidente della Commissione dei Sei, l'organo che si occupa di elaborare le norme di attuazione dello Statuto di Autonomia del Trentino-Alto Adige.
- 39 Tra le misure messe in atto in Alto Adige per proteggere la popolazione di lingua tedesca e ladina vi sono la proporzionale, cioè la distribuzione dei posti pubblici e delle risorse tra i gruppi linguistici, italiano, tedesco e ladino, in base alla consistenza dei gruppi e l'insegnamento in madrelingua, implementato con la creazione di tre tipi di scuole (in lingua italiana, in lingua tedesca e scuole bilingui/trilingui nelle valli ladine). Entrambe le misure si basano sul presupposto che in Alto Adige ci siano tre gruppi linguistici distinti.
- 40 Lo statuto di Autonomia prevede l'uso di toponimi bilingui (trilingui nelle valli ladine). Poiché molti toponimi italiani sono stati introdotti durante il Fascismo e sono quindi malvisti da alcuni, da vari anni si discute della possibilità di prevedere in alcuni casi l'uso dei soli toponimi monolingui tedeschi.

Riferimenti bibliografici

- Aldrich, John H. (1993), Rational Choice and Turnout, in: *American Journal of Political Science*, 37(1), 246-278
- Alto Adige (2022), Spagnolli spina nel fianco Svp, in: *Alto Adige*, 27.09. 2022, 12
- Angelucci, Marco (2022a), Schützen in piazza contro il fascismo. Canestrini: “I bolzanini partecipino”, in: *Corriere dell'Alto Adige*, 29.09. 2022, 4
- Angelucci, Marco (2022b), Seggi sicuri, contributo fino a 30.000 euro chiesto ai candidati, in: *Corriere dell'Alto Adige*, 25.08.2022, 1
- Angelucci, Marco (2022c), Stf e Schützen vanno all'attacco contro Fdi e i “toponimi fascisti”, in: *Corriere dell'Alto Adige*, 17.09.2022, 3
- Barberis, Mauro (2022), Il fascino sottile di madame Astensione, in: *Micromega*, 02.09.2022, www.micromega.net/fascino-madame-astensione/ (10.01.2023)
- Bates, Robert (1983), Modernization, Ethnic Competition, and the Rationality of Politics in Contemporary Africa, in: Rothchild, Donald/ Olorunsola, Victor A. (a cura di), *State Versus Ethnic Claims: African Policy Dilemmas*, New York: Routledge

- Bonet, Marco (2022), Meloni: siamo per l'autonomia, in: Corriere dell'Alto Adige, 10.09. 2022, 1
- Campostrini, Paolo (2022), L'intervista Siegfried Brugger "insisto, la Svp deve aprirsi agli italiani", in: Alto Adige, 29.09.2022, 20
- Chandra, Kanchan (2005), Ethnic Parties and Democratic Stability, in: Perspectives on Politics 3(2), 215-233
- Cox, Gary W. (1997), Making Votes Count, Cambridge: Cambridge University Press
- Desantis, Alessandro (2019), Dal Porcellum al Rosatellum Bis, Tesi, Roma: Luiss
- Downs, Anthony (1957), An Economic Theory of Democracy, New York: Harper & Brothers Publishers
- Fazzi, Luca (2022), Un'altra occasione sprecata, in: Salto.bz, 09.10.22, www.salto.bz/de/article/09102022/unaltra-occasione-sprecata (10.01.2023)
- Ferrandi, Maurizio (2022), Parenti serpenti, in: Salto.bz, 26.09.2022, www.salto.bz/de/article/26092022/parenti-serpenti (10.01.2023)
- Geertz, Clifford (1963), The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States, in: Geertz, Clifford (a cura di), Old Societies and New States, Glencoe, IL: Free Press
- Gobbato, Fabio (2022), 'Il PD prosegue con Team K e Verdi', in: Salto.bz, 26.09.2022, www.salto.bz/de/article/26092022/il-pd-prosegua-con-team-k-e-verdi (01.12.2022)
- Gonzato, Francesca (2022), FdI: "Il ministero delle Regioni a Urzi" La SVP sulle barricate, in: Alto Adige, 28.09.2022, 18
- Grote, Georg (2012), The South Tyrol Question, 1866-2010: From National Rage to Regional State, Bern: Peter Lang
- Harrop, Martin/Miller, William L. (1987), Elections and Voters. A Comparative Introduction, London: Macmillan
- Hirschman, Albert O. (1970), Exit, Voice, and Loyalty, Cambridge and London: Harvard University Press
- Iversen, Torben (1994), The Logic of Electoral Politics, in: Comparative Political Studies, 27(2), 155-189
- Jung, Courtney (2001), The Burden of Culture and the Limits of Liberal Responsibility, in: Constellations, 8(2), 219-235
- Leo, Luana (2021), I sistemi elettorali al vaglio: tra metodo e contesto storico-politico, in: Diritto costituzionale, ius/08(1), 1-29
- Liberto, Valentino (2019), Il problema della rappresentanza e il *Rosatellum*: il caso del collegio di Bolzano, in: Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth/Engl, Alice (a cura di), Politika 2019. Annuario di politica dell'Alto Adige, Bolzano: Raetia, 103-113
- Lijphart, Arend (1977), Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration, New Haven: Yale University Press
- Lijphart, Arendt (1997), Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma, in: American Political Science Review, 91(1), 1-14
- Lipset, Seymour/Rokkan, Stein (1967), Cleavages Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction, in: Lipset Seymour/Rokkan, Stein (a cura di), Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives, New York: Free Press, 1-63
- Mainwaring, Scott/Scully, Timothy R. (1995), Introduction. Party Systems in Latin America, in: Mainwaring, Scott/Scully, Timothy R. (a cura di), Building Democratic Institutions, Stanford: Stanford University Press

- Mariucci, Francesco (2022), L'Svp prende tempo. Il sindaco di Cortina scalpita per il Senato, in: *Corriere dell'Alto Adige*, 04.08.2022, 3
- Martinello, Sara (2022), Hannes Obermair “Dalla marcia degli Schützen un messaggio sbagliato”, in: *Alto Adige*, 05.10.2022, 19
- Meloni, Giorgia (2022), Non tradirò gli impegni che prendo, in: *Alto Adige*, 21.09.2022, 15
- Micheletto, Paolo (2022), Francesco Palermo “Autonomia in pericolo? Non ci credo”, in: *Alto Adige*, 29.09.2022, 20
- Musella, Fortunato (2018), Voto di protesta, astensionismo e voice (populi), in: *Parole-chiave*, 60, 49-62
- Neto, Octavio Amorim/Cox, Gary W. (1997), “Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties,” in: *American Journal of Political Science*, 41(1), 149-74
- Palermo, Francesco (1999), L'Alto Adige fra tutela dell'etnia e governo del territorio, in: *il Mulino* 4, 671-684
- Palermo, Francesco (2022), Autonomia e tutela delle minoranze: concetti separati e “conviventi,” in: Engl, Alice/Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth (a cura di), *Politika 2022: Stärke durch Wandel. 50 Jahre Zweites Autonomiestatut und seine Zukunft/Più forza dal cambiamento. Il cinquantenario del Secondo Statuto di Autonomie e il suo futuro*, Bozen: Edition Raetia, 199-214
- Scantamburlo, Matthias/Pallaver, Günther (2014), The 2013 South Tyrolean Election: The End of SVP Hegemony, in: *Regional & Federal Studies*, 24(4), 493-503
- Serraino, Argentino (2022a), Diciottenni al voto, la carica dei 4mila. Voglia di partecipare e tanta incertezza, in: *Corriere dell'Alto Adige*, 18.09.2022, 2
- Serraino, Argentino (2022b), Rainer: i toni eccessivi allontanano, il dialogo funziona se è sincero. Pomella: penalizzati i “fuorisede”, in: *Corriere dell'Alto Adige*, 18.09.2022, 2
- Tarrow, Sidney (1996), *Power in Movement*, Cambridge University Press
- Woelk, Jens/Palermo, Francesco/Marko, Joseph (a cura di) (2008), *Tolerance through Law. Self-Governance and Group Rights: The Autonomy of South Tyrol*, Leiden – Boston: Martinus Nijhoff Publisher



Marco Brunazzo

Le elezioni politiche 2022: la vittoria della destra (anche) in Trentino

Parliamentary elections 2022: The victory of the right (also) in Trentino

Abstract The political election of 25 September 2022 saw the victory of right-wing parties, this time represented by the Brothers of Italy (Fratelli d'Italia – FdI), which confirmed the nationalization of the voting behaviour of Trentino voters that had already been recorded in various electoral rounds. The election demonstrates that the status of Trentino as an oddity, due to the fact that the province as a territory generally has supported the center-left in a national North-East of opposite orientation, has (definitely?) disappeared. This triumph of the right-wing occurred after the League's victory in the 2018 federal elections. Furthermore, the success of FdI demonstrates how people in Trentino are no longer as strongly persuaded by the special autonomy issue as they once were.

1. Introduzione

Confermando la nazionalizzazione del comportamento di voto degli elettori trentini già osservata in diverse tornate elettorali, anche le elezioni politiche del 25 settembre 2022 hanno visto in Trentino la vittoria della destra rappresentata da Fratelli d'Italia (FdI). Si tratta di un risultato di assoluto interesse: questa vittoria, avvenuta dopo il successo della Lega alle elezioni politiche del 2018 ci conferma che l'anomalia trentina, che vedeva la provincia come un territorio nel complesso favorevole al centrosinistra in un Nord-est nazionale di orientamento opposto, è tramontata. L'affermazione di FdI, inoltre, mostra come il tema dell'Autonomia speciale, non abbia più lo stesso grado di convincimento degli elettori trentini riscontrato in passato. FdI, infatti, si segnala non solamente come un partito di destra, ma di destra nazionalista, fredda nel riconoscere una differenziazione di competenze tra territori appartenenti alla stessa "nazione". L'esito delle elezioni, inoltre, avrà sicure conseguenze sulle elezioni provinciali che si terranno nell'autunno 2023. Il declino della Lega, infatti, indebolisce la leadership del Presidente della Provincia Maurizio Fugatti, rimettendone in discussione la riconferma come candidato dell'intera coalizione di destra-centro e ridando qualche speranza di vittoria ad una coalizione di centrosinistra che esce sconfitta dalle elezioni politiche nazionali ma che mostra anche qualche segno di ripresa.

Nelle pagine che seguono presenterò l'offerta politica delle elezioni politiche nazionali, ne illustrerò i risultati e, infine, concluderò con una riflessione sulle conseguenze che gli esiti di quelle elezioni potranno avere per le elezioni provinciali del 2023.

2. L'offerta politica

Due tra le leggi di riforma costituzionale approvate nel corso della legislatura 2018-2022 hanno prodotto conseguenze immediate per l'esito delle elezioni politiche. La prima, riferita alla legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, ha ridotto il numero dei parlamentari: da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi; la seconda, basata sulla legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1 ha abbassato da 25 a 18 anni l'età per eleggere i componenti del Senato della Repubblica. Evidentemente, per l'economia di queste pagine, la prima riforma è quella che ha avuto una maggiore rilevanza, comportando un ridisegno dei collegi elettorali e una diminuzione del numero dei parlamentari eletti in Trentino.

Alla Camera, infatti, il Trentino-Alto Adige è passato da undici seggi a sette (tre collegi proporzionali e quattro uninominali), mentre al Senato è passato da sette seggi a sei, tutti basati su collegi uninominali. Di questi sei collegi, tre insistevano sul territorio trentino e tre sul territorio sudtirolese (tab. 1 e fig. 1 e 2). Per dirla diversamente, gli elettori trentini erano chiamati a eleggere due deputati con sistema uninominale e tre deputati con sistema plurinomiale, ma assieme agli elettori sudtirolesi; allo stesso tempo, dovevano eleggere tre senatori tutti in collegi uninominali.

Tab. 1: La distribuzione dei seggi in Trentino-Alto Adige prima e dopo la riforma costituzionale del 2020

	Camera dei deputati		Senato della Repubblica		
	Prima della riforma	Dopo la riforma	Prima della riforma	Dopo la riforma	
				Provincia di Trento	Provincia di Bolzano
Seggi proporzionali	5	3	1	–	–
Seggi uninominali	6	4	6	3	3
Seggi totali	11	7	7	3	3

Fig. 1. Senato della Repubblica. Collegi uninominali e plurinominali della Circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol

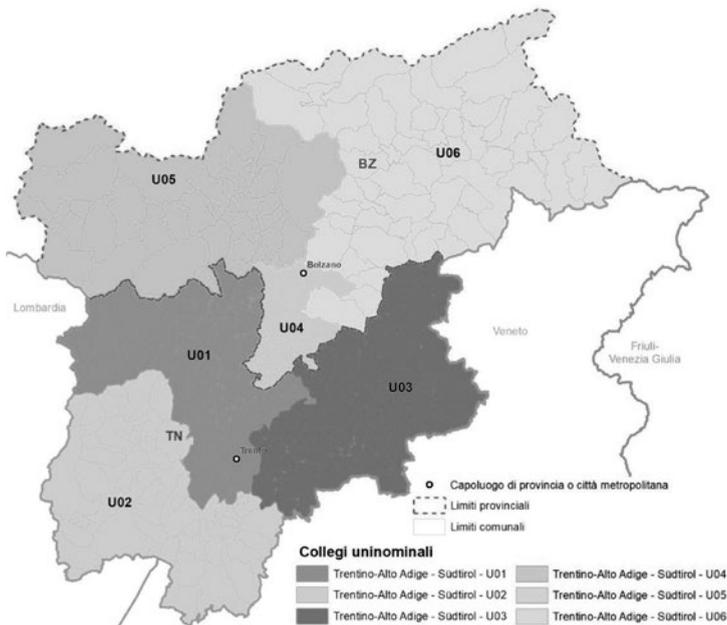
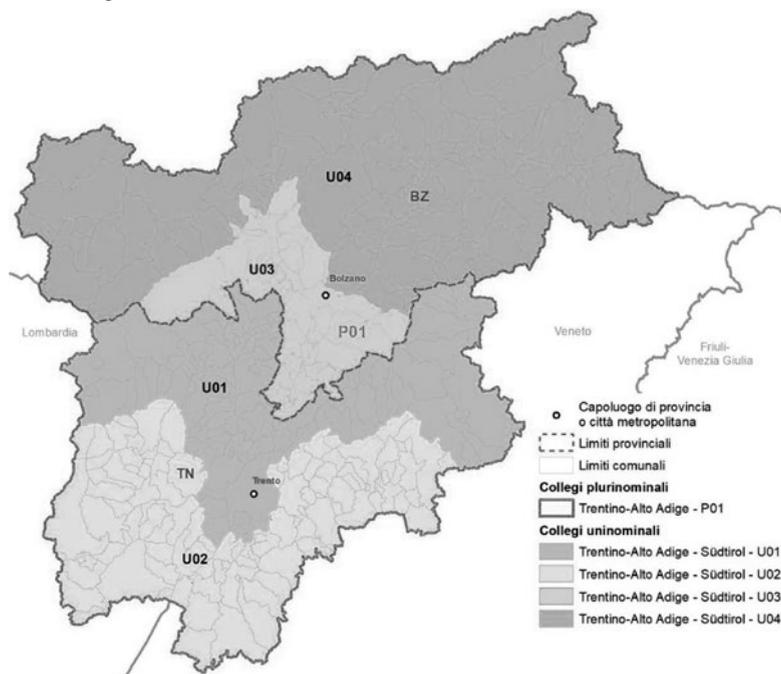


Fig.2. Camera dei deputati. Collegi uninominali e plurinominali della Circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol



Rispetto al 2018, invece, la formula elettorale è rimasta invariata: nei collegi uninominali sarebbero stati eletti i candidati con il maggior numero di voti, mentre nei collegi plurinominali sarebbero stati eletti i candidati delle liste maggiormente votate su base regionale. Sono restates invariate anche le soglie di sbarramento previste dalla legge elettorale: per poter partecipare all'attribuzione dei seggi, le liste avrebbero dovuto superare il tre per cento dei consensi su base nazionale (ma persisteva la norma speciale per le minoranze linguistiche). Le liste in coalizione che avessero superato almeno l'un per cento dei voti avrebbero contribuito ai voti totali della coalizione e quindi al numero dei seggi, ma quelle che non avrebbero raggiunto l'un per cento non avrebbero visto i loro voti conteggiati.

Come nel 2018, anche nelle elezioni 2023 l'offerta politica trentina ricalca nella sostanza quella nazionale. Contrariamente a quanto avvenuto nel 2018, però, il Partito autonomista trentino tirolese (Patt) non appoggia i candidati di centrosinistra. La posta in gioco era diversa per i diversi partiti. La Lega sperava di scongiurare il sorpasso da parte di FdI, nonostante i sondaggi dessero comunque questo secondo partito largamente in vantaggio sul primo (Patrino 2022). Le preoccupazioni della

Lega non riguardavano solo l'esito delle elezioni nazionali, ma anche i diversi equilibri tra i partiti di centrodestra che avrebbero potuto condizionare la stabilità della giunta provinciale guidata dal leghista Fugatti. Per FdI, la posta in gioco era diventare primo partito del Trentino, cosa mai avvenuta nella storia della destra locale. Come ha ben scritto Damaggio (2022a), "Il peso di FdI «avrebbe determinato» gli equilibri nel percorso che porta alle elezioni provinciali del 2023. In caso di sorpasso (...) la riconferma di Fugatti come candidato «sarebbe stata» ampiamente dibattuta". Forza Italia (FI), dal canto suo, sembrava solo interessata a non perdere troppi consensi, diventando definitivamente un partner irrilevante degli altri partiti del centrodestra.

L'obiettivo del centrosinistra è fondamentalmente quello di evitare il tracollo del 2018, quando non era riuscito ad eleggere nessun parlamentare. Anche questo motivo spinge il PD e i suoi alleati (tra cui si segnala la nuova esperienza di Campobase, un partito centrista nato dalle ceneri dell'Unione per il Trentino – UpT) a cercare un accordo con il cosiddetto "Terzo polo" formato da Azione e Italia viva, cosa che puntualmente avverrà ma solo relativamente ai collegi uninominali al Senato, dove il centrosinistra darà così origine all'"Alleanza democratica per l'Autonomia".

Anche i temi e le dinamiche della campagna elettorale in Trentino hanno ricalcato i temi e le dinamiche della campagna elettorale nazionale, con un centrosinistra incerto tra la proposta di continuare quanto aveva fatto il Governo di Mario Draghi e la necessità di differenziarsi da esso, e un centrodestra diviso tra coloro che avevano sostenuto il governo nazionale uscente (come la Lega) e quelli che lo avevano sempre osteggiato (come FdI).

Anche per questi motivi, la scelta delle candidature non è stata facile, in particolare nei collegi uninominali. Nei collegi uninominali, il centrodestra ha candidato alcuni dei parlamentari uscenti, due della Lega, uno di FdI e una afferente a Coraggio Italia. Il centrosinistra ha, invece, scelto due candidati espressione della società civile, una consigliera provinciale e una deputata uscente. Quest'ultimo caso merita di essere brevemente approfondito. La scelta di Donatella Conzatti come candidata del centrosinistra nel collegio senatoriale del Trentino meridionale è stata interpretata da molti elettori del centrosinistra stesso come "un prezzo da pagare" in vista della costruzione dell'"Alleanza democratica per l'Autonomia", anche se il profilo politico della deputata uscente aveva sollevato più di qualche perplessità: candidatasi alla Camera con Scelta civica di Mario Monti nel 2013, Conzatti diventa segretaria dell'UpT nel 2014, per poi passare a Noi con L'Italia-UDC nel 2018 e venire eletta al Senato con i voti del centrodestra.

3. I risultati

I risultati delle elezioni hanno ampiamente confermato quanto ci si sarebbe potuti aspettare guardando i sondaggi, con qualche lieve eccezione: pur vincendo ampiamente, il centrodestra, infatti, non riesce a confermare il “cappotto” del 2018, il centrosinistra nel complesso conosce una piccola ma significativa affermazione, riuscendo a eleggere un senatore nel collegio uninominale di Trento e una deputata nel listino proporzionale.

Tab. 2: Percentuale dei voti ottenuti dai candidati e dai partiti nel collegio uninominale U01 (Trento) della Camera dei Deputati sul totale dei voti validi

Nome candidato	Partito	Camera dei deputati	
		n.	%
De Bertoli Andrea		56.946	40,92
	Fratelli d'Italia con Giorgia Meloni	35.020	25,17
	Lega per Salvini premier	14.676	10,55
	Forza Italia	6.231	4,48
	Noi moderati/Lupi – Toti – Brugnaro – UDC	1.019	0,73
Ferrari Sara		44.254	31,80
	Partito democratico	32.457	23,33
	Alleanza Verdi e Sinistra	6.087	4,37
	+Europa	5.238	3,76
	Impegno civico Luigi di Maio – Centro democratico	472	0,34
Sani Roberto	Azione – Italia viva	12.468	8,96
Ossanna Lorenzo	Svp-Patt	8.110	5,83
Tranquillini Rudi	Movimento 5 Stelle	7.915	5,69
Battan Martina	Italexit	2.996	2,15
Pecorari Eliana	Vita	2.780	2,00
Merlin Gianfranco	Italia sovrana e popolare	2.169	1,56
Cestari Ivo	Unione popolare	1.511	1,09
Totale		139.149	100

Fonte: Eligendo 2022

Tab. 3: Percentuale dei voti ottenuti dai candidati e dai partiti nel collegio uninominale U02 (Rovereto) della Camera dei Deputati sul totale dei voti validi

Nome candidato	Partito	Camera dei deputati	
		n.	%
Cattoi Vanessa		58.624	42,59
	Fratelli d'Italia con Giorgia Meloni	34.753	25,25
	Lega per Salvini premier	16.302	11,84
	Forza Italia	6.598	4,79
	Noi moderati/Lupi – Toti – Brugnaro – UDC	971	0,71
Calzà Michela		40.288	29,27
	Partito democratico	29.391	21,35
	Alleanza Verdi e Sinistra	5.909	4,29
	+Europa	4.476	3,25
	Impegno civico Luigi di Maio – Centro democratico	512	0,37
Tarolli Alessia	Azione – Italia viva	11.072	8,04
Dal Bianco Maurizio	Movimento 5 Stelle	8.771	6,37
Albertini Elena	Svp-Patt	8.067	5,86
Bisoffi Maurizio	Italexit	3.341	2,43
Pappalardo Tommaso	Vita	3.063	2,23
Berti Michele	Italia sovrana e popolare	2.924	2,12
Castellani Irene	Unione popolare	1.511	1,10
Totale		137.661	100

Fonte: Eligendo 2022

Tab. 4: Percentuale dei voti ottenuti dai candidati e dai partiti nel collegio uninominale U01 (Trento) del Senato della Repubblica sul totale dei voti validi

Nome candidato	Partito	Camera dei deputati	
		n.	%
Patton Pietro	Partito democratico, Alleanza Verdi e Sinistra, +Europa, Campobase, Azione – Italia viva	47.904	41,10
Loss Martina	Fratelli d'Italia, Lega, Forza Italia, Noi moderati	42.629	36,58
Pace Patrizia	Svp-Patt	9.830	8,43
Minotto Paolo	Movimento 5 Stelle	8.034	6,89
Maistri Mattia	Italia sovrana e popolare	5.817	4,99
Allocati Valeria	Unione popolare	2.331	2,00
Totale		116.545	100

Fonte: Eligendo 2022

Tab. 5: Percentuale dei voti ottenuti dai candidati e dai partiti nel collegio uninominale U02 (Rovereto) del Senato della Repubblica sul totale dei voti validi

Nome candidato	Partito	Camera dei deputati	
		n.	%
Biancofiore Micaela	Fratelli d'Italia, Lega, Forza Italia, Noi moderati	33.601	36,79
Conzatti Donatella	Partito democratico, Alleanza Verdi e Sinistra, +Europa, Campobase, Azione – Italia viva	33.384	36,56
Bresciani Stefano	Svp-Patt	8.615	9,43
Angelini Giulio	Movimento 5 Stelle	7.294	7,99
Giugni Giovanna	Italia sovrana e popolare	3.687	4,04
Fantini Susanna	Vita	3.092	3,39
Della Volpe Claudio	Unione popolare	1.652	1,81
Totale		91.325	100

Fonte: Eligendo 2022

Tab. 6: Percentuale dei voti ottenuti dai candidati e dai partiti nel collegio uninominale U03 (Pergine Valsugana) del Senato della Repubblica sul totale dei voti validi

Nome candidato	Partito	Camera dei deputati	
		n.	%
Testor Elena	Fratelli d'Italia, Lega, Forza Italia, Noi moderati	27.364	44,03
Sartori Michele	Partito democratico, Alleanza Verdi e Sinistra, +Europa, campobase, Azione – Italia viva	19.314	31,08
Bergamo Roberta	Svp-Patt	6.264	10,08
Cappelletti Roberto	Italia sovrana e popolare	4.091	6,58
Rizzi Rosa	Movimento 5 Stelle	3.878	6,24
Pantano Giuliano	Unione popolare	1.231	1,98
Totale		62.142	100

Fonte: Eligendo 2022

All'indomani delle elezioni, in un editoriale apparso sul Corriere del Trentino, Luca Malossini (2022) ha giustamente scritto che le elezioni politiche del 25 settembre offrono una ulteriore conferma della tendenza degli elettori trentini a votare secondo logiche nazionali più che locali. Ciò che continua a stupire è che ciò avvenga in un territorio dotato di un'Autonomia speciale e che, proprio in virtù di questo, in passato aveva mostrato di muoversi diversamente dal quadro nazionale per diventare un

laboratorio di nuovi soggetti e alleanze politiche. Inoltre, il voto del 25 settembre ha premiato un partito certamente non “tenero” nei confronti dell’Autonomia, che, infatti, avevano fatto una campagna elettorale tranquillizzante verso gli elettori trentini.

In effetti, le analogie tra il voto trentino e quello nazionale sono evidenti. Sul piano nazionale, gli studi sui flussi elettorali prodotti dal Centro Italiano Studi Elettorali (Mannoni/Angelucci 2022) evidenziano come FdI abbia sottratto circa metà dei voti della Lega e di FI, ma abbia conquistato anche parte dell’elettorato ex-grillino. In secondo luogo, mostrano come il Pd sia riuscito a rimobilizzare parte del suo elettorato e sottratto, anch’esso, voti al M5S. Infine, illustrano come circa un quinto dell’elettorato leghista si sia astenuto. In Trentino si può ipotizzare sia andata tendenzialmente nello stesso modo. Rispetto al 2018, nella votazione per la Camera la Lega perde circa 52.000 voti e Forza Italia 13.500 circa. Difficile che siano andati in blocco verso FdI, che comunque ne guadagna 59.000 circa, ma gran parte di loro certamente sì. Il risultato del centrosinistra fa registrare un segno positivo alla Camera (un guadagno di circa 1.500 voti), e un balzo in avanti più evidente al Senato (più 10.000 circa). I 58.000 elettori che nel 2018 avevano sostenuto il M5S e che non hanno confermato la loro scelta nel 2022 sono probabilmente andati in larga parte verso FdI o l’astensionismo. Questi flussi si inseriscono in un quadro politico molto instabile. Si stima anche che circa un terzo degli elettori italiani abbia cambiato voto rispetto alle scorse elezioni, una percentuale molto elevata se si considera la storia italiana o quella di altri paesi europei (Emanuele/Marino 2022).

Ed è proprio questa incertezza degli elettori, già riscontrata nel 1994, nel 2013 e, in misura di poco inferiore, nel 2018 che ci porta a ipotizzare che il voto a FdI possa essere inteso fondamentalmente come un voto di protesta, esattamente come sono stati interpretati i voti delle ultime tornate elettorali nazionali ed europee. Certo, FdI non è il M5S del 2018: il primo è un partito con una certa tradizione, saldamente collocato alla destra dello spettro politico, con riferimenti saldi nella scena politica europea (Donà 2022); il M5S, al contrario, era un partito (relativamente) nuovo, senza orientamento ideologico chiaro e incerto sulle sue relazioni con gli altri partner europei (Briquet 2022). Un partito che, infatti, si è diviso più e più volte nel momento in cui ha dovuto esercitare un ruolo di governo. Ora, non credo che FdI farà la stessa fine. Tuttavia, il “gigante” di oggi, FdI, potrebbe avere “i piedi di argilla”, se il successo è fondato su un elettorato così mobile. Alte percentuali di consenso le avevano fatte registrare anche Renzi nel 2018 e Salvini nel 2019, oltre al già menzionato Grillo nel 2018. I votanti “di protesta” sono così: non accomunati dalle idee ma da un sentimento, e sempre affacciati sul mercato (elettorale) alla ricerca di nuove “offerte” (politiche).

Naturalmente, se gli elettori hanno deciso di premiare FdI ciò deriva anche dalla coerente strategia politica di Giorgia Meloni, che è rimasta all'opposizione di tutti i governi della scorsa legislatura. Ciò le ha consentito di poter dire più liberamente ciò che riteneva opportuno, anche rispetto agli altri partiti della sua coalizione che si trovavano al governo.

Un timido elemento di specificità rispetto al quadro nazionale è il risultato del centrosinistra e, in particolare, del Pd. Seppure senza il Patt, il centrosinistra ha guadagnato 1.500 voti circa alla Camera e, come detto più sopra, 10.000 circa al Senato. Ma è soprattutto la vittoria di Pietro Patton e Sara Ferrari a poter rimotivare un elettorato in crisi. Tuttavia, i risultati trentini dimostrano ancora una volta che il centrosinistra potrà ritornare ad essere credibile nella misura in cui riuscirà a superare le divisioni interne. Sono i dati che lo dicono: se Azione e Italia Viva avessero appoggiato il Pd anche alla Camera facendo così del Trentino un laboratorio nazionale del centrosinistra, il risultato complessivo sarebbe stato con ogni probabilità diverso. Ciò detto, i dati sulla propensione al voto (che sono cosa diversa rispetto alle intenzioni di voto) dicono anche che i concetti di destra e sinistra non hanno finito di orientare le scelte degli elettori. Tuttavia, mentre gli elettorati di FdI, Lega e FI sono in larga parte sovrapponibili, nel centrosinistra gli elettori sono tra loro più distanti. A livello nazionale, per esempio, il Pd potrebbe quindi fare fatica ad attirare nuovi elettori, in particolare dal M5S (Vezzoni/Moroni 2021). In Trentino, di converso, il bacino elettorale potrebbe essere più favorevole al centrosinistra, almeno a vedere la storia del comportamento di voto degli elettori di questa terra. È pur sempre un buon punto di ripartenza.

Le reazioni al voto da parte dei politici riflettono una lettura complessa dei risultati delle elezioni e aprono anche diversi scenari in vista delle elezioni provinciali dell'autunno 2023.

La prima lettura data dalla Lega al voto riguardava proprio questi ultimi. In una delle prime interviste rilasciate, il commissario leghista Diego Binelli dichiara:

“Non ci risulta che FdI abbia ridiscusso o abbia intenzione di ridiscutere il ruolo del presidente. È chiaro che all'interno del centrodestra, oggi come in passato, c'è uno spostamento di voti fisiologico (...). Per noi il progetto è un progetto politico di centrodestra, quindi andiamo avanti con la medesima fiducia nel presidente” (Damaggio 2022b).

In effetti, ciò che chiede con forza FdI il giorno dopo una vittoria storica non è un rimpasto della giunta provinciale, in cui FdI non ha assessori: “Noi non abbiamo mai chiesto poltrone – sostiene il commissario regionale di FdI Alessandro Urzi – (...). Sarà casomai necessario strutturare una forte alleanza di governo per i futuri 5 anni e ovviamente FdI avendo la responsabilità della leadership della coalizione

dovrà mettere idee, proposte” (Cremonesi 2022a). Pochi giorni dopo le elezioni, lo stesso Urzì manda a Fugatti un messaggio ancora più chiaro. Manifestando disagio per una posizione diversa tra Lega e FdI su un disegno di legge sulle concessioni idroelettriche, Urzì dichiara che “Non si può più lavorare facendo finta che il nostro partito sia un fantasma”. Significativamente, il presidente della Provincia di Trento deciderà di incontrare gli esponenti di FdI per un incontro della maggioranza provinciale solamente nel gennaio 2023.

La segretaria del Pd Lucia Maestri non ha certamente nascosto la delusione per l'esito delle elezioni. Tuttavia, ha anche considerato il risultato

“buono: è da un po' di tempo che non si vedeva, in Trentino, il Pd al 22 per cento. Siamo il primo partito di opposizione, il secondo in provincia. Lo giudico positivamente. Così come positivamente valuto il risultato dell'alleanza democratica per l'Autonomia: siamo riusciti a portare a Roma un senatore e per un soffio non abbiamo centrato anche la seconda vittoria su Rovereto” (Giovannini 2022).

Sempre sul versante del centrosinistra, l'importanza di una coalizione unitaria è stata sottolineata anche da Lorenzo Dellai, l'ex-presidente della Provincia considerato uno dei più convinti sostenitori della candidatura di Pietro Patton al Senato: “Nel disastro generale italiano, noi qui in Trentino abbiamo fatto la scelta giusta, inventare come in passato delle formule anomale e innovative e soprattutto rendere l'idea che proviamo a mettere insieme forze utili alla nostra autonomia” (Cremonesi 2022b).

E che sia il tema del futuro dell'autonomia quello che preoccupa di più i commentatori è evidente anche dall'editoriale di Andrea Zanotti pubblicato qualche giorno dopo le elezioni sul Corriere del Trentino:

“Si avvertono preoccupazioni per il futuro dell'autonomia, dal momento che si propende a credere che un governo a trazione centrodestra possa essere più inclinato verso forme di governo che guardano a un accentramento nel segno del presidenzialismo più che a forma di potere decentrate e autonomistiche” (Zanotti 2002).

4. Conclusioni

Nonostante le prime tranquillizzanti dichiarazioni degli esponenti politici del centrodestra, è evidente che le elezioni politiche del 25 settembre 2022 avranno serie implicazioni anche per le elezioni provinciali trentine del prossimo autunno. Non dovrebbe essere così: quelle del 25 settembre sono state elezioni nazionali e non provinciali, tenute con un sistema elettorale diverso rispetto a quello provinciale, e, cosa

ancora più importante, la posta elettorale in gioco non era l'operato della maggioranza che guida la Provincia autonoma. Eppure, è in un certo modo inevitabile che non sia possibile disgiungere le elezioni nazionali da quelle provinciali. L'autonomia trentina fa sì che gli stessi eletti in Parlamento siano privilegiati interlocutori dei partiti politici locali nonché interpreti dell'autonomia stessa presso le forze politiche nazionali. Ma non solo: sono le stesse strategie e cautele dei partiti politici trentini che confermano come le due elezioni (nazionale e provinciale) siano interconnesse.

Per il centrosinistra, le elezioni politiche hanno fornito indicazioni importanti su quanto aperta sia la corsa alle elezioni provinciali. Ma non solo: hanno anche dato qualche risposta circa lo stato di salute del Pd in Trentino e sull'ampiezza e caratteristiche del bacino elettorale a cui gli altri partiti del centrosinistra potranno fare riferimento. Il voto nel collegio senatoriale di Trento e Rovereto ha dato qualche indicazione anche circa la possibilità di creazione di una coalizione tra centrosinistra, Azione e Italia Viva. Insomma, il voto del 25 settembre ha aperto uno scenario caratterizzato da "molte incognite" (Franco 2022). Prova ne sia il fatto che già nel gennaio 2023, FdI ha proposto una candidatura alla presidenza della Provincia alternativa a quella di Fugatti e non ha esitato a prendere le distanze dalla Lega su numerosi temi rilevanti per i leghisti trentini come il passante ferroviario di Trento e il nuovo ospedale di Cavalese.

Riferimenti bibliografici

- Briquet, Jean-Louis (2022), *The Movimento Cinque Stelle (M5S) in Italy. The Rise and Fall of an Anti-Political Movement*, in: Dieckhoff, Alain/Jaffrelot, Christophe/Massicard, Elise (a cura di), *Contemporary Populists in Power*, The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy, London: Palgrave, 237-252
- Cremonesi, Andrea (2022a), *La gioia di Urzi: “No a rimpasti ma ora guidiamo noi la coalizione”*, in: *Corriere del Trentino*, 27 settembre, 9
- Cremonesi, Andrea (2022b), *Dellai: “Meloni per lo Stato forte. Serve una alleanza con Bolzano”*, in: *Corriere del Trentino*, 28 settembre, 5
- Damaggio, Marika (2022a), *Al senato i seggi contendibili. E per Lega-Fdi è tempo di conta*, in: *Corriere del Trentino*, 24 settembre, 5
- Damaggio, Marika (2022b), *Il Fugatti bis non è in dubbio. Il governo con il Pd ci ha azzoppati*, in: *Corriere del Trentino*, 27 settembre, 8
- Donà, Alessia (2022), *The rise of the Radical Right in Italy: the case of Fratelli d’Italia*, in: *Journal of Modern Italian Studies*, 27(5), 775-794
- Eligendo (2022), *Il sistema integrato di diffusione dei dati elettorali*, Roma, Ministero dell’Interno, disponibile all’URL: <https://elezioni.interno.gov.it/>
- Emanuele, Vincenzo/Marino, Bruno (2022), *Volatilità elettorale sopra i 30 punti: sistema partitico instabile per la terza elezione di fila*, disponibile all’URL: <https://cise.luiss.it/cise/2022/09/26/volatilita-elettorale-sopra-i-30-punti-sistema-partitico-instabile-per-la-terza-elezione-di-fila/> (10.02.23)
- Franco, Enrico (2022), *Molte incognite, si annunciano mesi turbolenti”*, in: *Corriere del Trentino*, 28 settembre, 1
- Giovannini, Marika (2022), *L’Unità è la strada giusta, va replicata nel 2023: pronti ad Aprire al Patt*, in: *Corriere del Trentino*, 27 settembre, 5
- Malossini, Luca (2022), *Le nuove sfide*, in: *Corriere del Trentino*, 27 settembre, 1
- Mannoni, Elisabetta/Angelucci, Davide (2022), *I flussi elettorali tra politiche 2018 e 2022: Lega e M5S alimentano Fdi*, disponibile all’URL: <https://cise.luiss.it/cise/2022/09/26/i-flussi-elettorali-tra-politiche-2018-e-politiche-2022/> (10.02.23)
- Patrino, Luisa M. (2022), *Tutti gli occhi puntati su Fratelli d’Italia*, in: *L’Adige*, 25 settembre, 21
- Servizio Studi della Camera dei deputati (2021), *I collegi elettorali per la Camera ed il Senato determinati dal d.lgs. n.177 del 2020*, Roma, marzo 2021, http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0445a.pdf?_1673950555771 (10.02.23)
- Vezzoni, Cristiano/Moroni, Marta (2021), *Al di là delle intenzioni: propensione al voto e competizione elettorale*, in: Maggini, Nicola/Pedrazzani, Andrea (a cura di), *Come siamo cambiati? Opinioni, orientamenti politici, preferenze di voto alla prova della pandemia*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 163-175
- Zanotti, Andrea (2002), *La paura rende più deboli*, in: *Corriere del Trentino*, 2 ottobre, 1

Lista degli acronimi

Sigla	Nome esteso
FdI	Fratelli d'Italia
FI	Forza Italia
M5S	Movimento 5 Stelle
Patt	Partito autonomista trentino-tirolese
Pd	Partito democratico
Svp	Südtiroler Volkspartei
UpT	Unione per il Trentino

Elisabeth Alber

Il referendum confermativo del maggio 2022 in Alto Adige

Un'analisi alla luce degli istituti di democrazia diretta e partecipativa nella normativa altoatesina

The May 2022 confirmative referendum in South Tyrol.

An analysis in light of the instruments of direct and participatory democracy in South Tyrolean legislation.

Abstract In the May 2022 referendum, the “no” vote clearly prevailed: the instruments of direct and participatory democracy as regulated in provincial law n. 22/2018 remain in force. This article focuses its analysis on the confirmative referendum and on the citizens’ assembly. On the one hand, the article sheds light on different aspects of the confirmative referendum. It points to the doubts of its constitutional legitimacy and analyzes the outcome of the *referendum on the referendum* held on May 29, 2022. On the other hand, the article examines the instrument of the citizens’ assembly. This instrument is provided for in South Tyrolean legislation and, at the provincial level, has not yet been implemented. Citizens’ assemblies have however taken place at the local and euroregional levels of government. The argument of the article is that referendums find it difficult to foster effective participation in decision-making and that the complementary use of democratic innovations such as citizens’ assemblies can be useful to reinvigorate democratic participation.

1. Introduzione

Nel referendum tenutosi il 29 maggio del 2022 ha prevalso chiaramente il “no” con il 76 per cento degli appena 94.680 voti (Provincia autonoma di Bolzano 2022).¹ Data la vittoria dei “no” al referendum, la riforma della disciplina della democrazia diretta e partecipativa non entra in vigore. Le modifiche sono dunque state bocciate dalle elettrici e dagli elettori. La legge provinciale n. 22 del 3 dicembre 2018, la quale ha espressamente abrogato la normativa previgente del 2005 (*i.e.* legge provinciale n. 11/2005), rimane in vigore. Essa “mira ad ampliare, rafforzare e rendere accessibili le possibilità e le forme di espressione delle decisioni democratiche”, come previsto dall’art. 1 della stessa. Il primissimo articolo sottolinea, inoltre, che “la democrazia diretta e quella partecipativa sono, insieme alla democrazia rappresentativa, espressione della volontà dei cittadini e vengono riconosciute come parte della vita democratica dell’Alto Adige”.

Il presente articolo si concentra sugli istituti di democrazia diretta e partecipativa nella Provincia autonoma di Bolzano per trarre una valutazione su funzione ed efficacia degli strumenti previsti dalla normativa altoatesina. L’articolo incentra la sua analisi sugli istituti del referendum confermativo e del Consiglio delle cittadine e dei cittadini. Da un lato, l’articolo fa luce su aspetti legati all’istituto del referendum confermativo, tra cui la discussione sui dubbi della sua legittimità costituzionale e l’analisi dell’esito del *referendum sul referendum* tenutosi il 29 maggio 2022. Dall’altro lato, l’articolo analizza lo strumento del Consiglio delle cittadine e dei cittadini. Tale strumento è previsto dalla normativa altoatesina e, a livello provinciale, non ha ancora trovato applicazione. Purché in modo estemporaneo, lo strumento del Consiglio delle cittadine e dei cittadini ha invece trovato applicazione ai livelli di governo locale ed euroregionale.

L’articolo parte dalla tesi che l’istituto giuridico del referendum, specialmente a causa della strumentalizzazione dei partiti e del continuo calo dell’affluenza alle urne, abbia perso la sua funzione ed il suo potenziale di interesse come strumento che favorisce una partecipazione efficace alla vita politica. Nel caso specifico del referendum confermativo del 29 maggio 2022, l’affluenza alle urne è stata appena del 22,2 per cento degli aventi diritto. Per questo motivo l’articolo propone delle riflessioni sull’istituto di democrazia partecipativa del Consiglio delle cittadine e dei cittadini come previsto dalla legge n. 22/2018. Istituti come il Consiglio delle cittadine e dei cittadini fanno parte delle cosiddette innovazioni democratiche (*democratic innovations*, Smith 2010) e si prospettano come un valido strumento rispetto alla crisi delle strutture e degli assetti istituzionali della democrazia rappresentativa. Va

sottolineato che le innovazioni democratiche non sono da intendersi come nuove forme di co-decisione che stanno in contrapposizione con gli istituti referendari della democrazia diretta, e neanche con i meccanismi tradizionali della democrazia rappresentativa. Sono invece complementari ad esse, e da intendersi come strumenti che arginano la crisi della regola di maggioranza come meccanismo tradizionale della democrazia rappresentativa (vedasi paragrafo 2).

2. Dal government alla governance (multilivello)

Con innovazioni democratiche si intendono processi e forme organizzative che ristrutturano la partecipazione sia alla politica, sia all'elaborazione di politiche in funzione di una partecipazione piena e consapevole delle cittadine e dei cittadini alla cosa pubblica (Elstub/Escobar 2019, 11):

Democratic innovations are processes or institutions that are new to a policy issue, policy role, or level of governance, and developed to reimagine and deepen the role of citizens in governance processes by increasing opportunities for participation, deliberation and influence.

Le innovazioni democratiche mirano ad aumentare la qualità della democrazia e l'inclusività di processi decisionali, aumentando perciò non solo la logica partecipativa, ma anche il potere decisionale delle cittadine e dei cittadini stessi. Al di là delle tante definizioni che ne sono state date, innovazioni democratiche oggi sono una necessità sociale, un tentativo di risposta al deficit della regola della maggioranza che costituisce al tempo stesso causa ed effetto della crisi della rappresentanza. Infatti, la regola della maggioranza non prende necessariamente in considerazione, *ex ante*, una ricerca della soluzione basata sul compromesso e sul consenso, ed essa è anche troppo poco trasparente nella sua attuale forma parlamentare (cfr. Palermo 2015).

Una ricerca della soluzione basata sul compromesso e sul consenso è però indispensabile per poter al meglio affrontare e gestire le complessità legate alle attuali sfide, che siano esse immediate (e.g. il management della pandemia da SARS-CoV-2) o incrementali (e.g. il cambiamento climatico ed i flussi migratori). La sperimentazione e l'istituzionalizzazione di innovazioni democratiche, quindi, significa porre l'enfasi sulla *governance* delle sfide delle democrazie odierne, anche a detrimento delle azioni di *government*, e quindi sulla riflessione circa le forme di ristrutturazione

istituzionale della partecipazione politica e dei processi decisionali “dal basso” (Alber/Zwilling 2021). Fanno parte della famiglia delle innovazioni democratiche (talvolta con qualche forzatura, a dire il vero) esperienze fra loro molto diversificate: bilanci partecipativi (Ryan 2021), leggi sulla partecipazione (Brunazzo 2017), lo strumento del dibattito pubblico (Trettel/Cittadino 2020) e *mini-publics* (Smith/Setälä 2018).

I mini-pubblici comprendono tante diverse forme di partecipazione politica. Due esempi sono i Consigli delle cittadine e dei cittadini, e le consulte. Mentre un Consiglio delle cittadine e dei cittadini può essere uno strumento istituito *ad hoc* con l’obiettivo di raccogliere suggerimenti ed opinioni su diversissime tematiche, le consulte di regola sono organi affiancati a processi decisionali con l’obiettivo di rappresentare interessi specifici (si pensi per esempio alle consulte per l’integrazione e la migrazione; Alber/Wisthaler 2020, 245-249). Quello che accomuna questi due strumenti di democrazia partecipativa, istituiti e/o svolti a diversi livelli di governo, è il fatto che il loro contributo a processi decisionali (multilivello) si basa sulla ricerca di una soluzione consensuale.

In realtà, proprio la ricchezza di innovazioni democratiche dimostra il valore scientifico delle stesse e, soprattutto, la loro necessità sociale. Se ben istituzionalizzate ed innestate in processi decisionali tradizionali, le innovazioni democratiche possono offrire procedure chiare e trasparenti per una ricerca consensuale della decisione e quindi essere delle forme complementari di *governance* che, purché mediate, rappresentano il pluralismo del territorio. Al contrario di referenda, esse si basano su un processo dialogico-dibattimentale che tramite la ricerca del compromesso porta ad una decisione consensuale rispetto all’elaborazione di una certa politica o di un aspetto di essa, e non su un voto a riguardo di una certa politica o di un aspetto di essa con ‘vincitori’ e ‘vinti’.

Va rilevato che le istituzioni, il *government*, possono essere d’impulso o d’ostacolo per l’istituzionalizzazione di innovazioni democratiche, perché esse sono allo stesso tempo sia gli organi ricettori dei processi di riforma sia gli enti chiave dei processi di cambiamento volti alla ristrutturazione della partecipazione alla politica e all’elaborazione partecipata di politiche. Nella loro organizzazione strutturale, le istituzioni sono chiamate a venire incontro alle richieste da parte delle cittadine e dei cittadini di processi decisionali maggiormente inclusivi, in quanto esse diventano enti chiave in relazione all’istituzionalizzazione e l’accompagnamento di processi dialogici-dibattimentali nell’organizzazione della politica in senso funzionale, la *governance* (multilivello).

3. Gli istituti di democrazia diretta e partecipativa in Provincia di Bolzano

3.1 La democrazia diretta: i referendum e l'iniziativa popolare

Con la riforma degli statuti speciali avvenuta con la legge di revisione costituzionale n. 2 del 2001, la competenza a disciplinare l'esercizio e l'utilizzo degli istituti di democrazia diretta nelle Province autonome di Bolzano e Trento è passata ai rispettivi legislatori provinciali. Ai sensi dell'art. 47 dello statuto autonomo (St. TAA), così come modificato nel 2001, le Province autonome disciplinano attraverso una legge rinforzata, adottata con procedimento aggravato (art. 47 c. 2 St. TAA), l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e dei referendum a livello provinciale.

Quattro sono le tipologie di referendum previste dalla normativa altoatesina ex art. 2 della legge provinciale n. 22 del 2018:

- il referendum consultivo, il quale avendo una funzione appunto meramente consultativa non è vincolante per le istituzioni politiche ma acconsente alle cittadine e ai cittadini di esprimere un proprio parere su proposte legislative di competenza del Consiglio o della Giunta provinciali;
- il referendum abrogativo, che dà alle cittadine e ai cittadini la possibilità di abrogare una legge provinciale attualmente in vigore ed è vincolante per le istituzioni politiche;
- il referendum propositivo, sempre con esito vincolante per le istituzioni politiche, che dà alle cittadine e ai cittadini la possibilità di votare una legge che loro stessi hanno elaborato;
- il referendum confermativo (vedasi paragrafo 4), che dà alle cittadine e ai cittadini la possibilità di determinare la sospensione delle leggi provinciali per le quali è promosso, impedendone l'entrata in vigore fino all'eventuale pronuncia popolare favorevole.

A completare il quadro normativo altoatesino in materia di istituti di democrazia diretta vi è la possibilità dell'iniziativa popolare classica (Capo III della legge provinciale n. 22/2018), con cui le cittadine e i cittadini possono elaborare un disegno di legge e sottoporlo al Consiglio provinciale, il quale potrà approvarlo invariato o con modifiche, respingerlo oppure elaborarne uno proprio.

3.2 La democrazia partecipativa: il Consiglio delle cittadine e dei cittadini

Accanto alla previsione dei quattro tipi di referenda previsti dalla normativa altoatesina, la legge provinciale n. 22/2018 prevede anche l'istituzione di un Consiglio delle cittadine e dei cittadini (Capo IV artt. 17-23) e di un Ufficio per la formazione politica e la partecipazione (art. 24). Il Consiglio delle cittadine e dei cittadini fa parte delle innovazioni democratiche il cui impiego si è diffuso molto rapidamente negli ultimi anni in Europa (cfr. Alber/Zwilling 2021) e non solo (cfr. Youngs/Godfrey 2022;). L'Italia (Alber 2021; Trettel 2023), la regione alpina (Trettel et al. 2017) e l'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino (Gamper/Bußjäger 2015) non fanno eccezione: le innovazioni democratiche si diffondono anche qui, a diversi livelli di governo (Alber 2015; Alber/Woelk 2018).

Nel caso specifico del Consiglio delle cittadine e dei cittadini, come previsto dalla legge n. 22/2018 (Capo IV artt. 17-23), esso è un processo partecipativo che ha come obiettivo il coinvolgimento nel processo politico della popolazione e delle sue competenze e conoscenze su questioni che riguardano la collettività e la gestione dei beni comuni. I partecipanti ad un tale consiglio esprimono suggerimenti e raccomandazioni riguardanti la legislazione o l'amministrazione provinciale e vengono considerati parte complementare a processi decisionali.

In particolare, ex art. 18 della legge provinciale n. 22/2018 lo svolgimento del Consiglio delle cittadine e dei cittadini – su richiesta di 300 cittadine e cittadini – si articola in tre fasi che sono pianificate dall'Ufficio per la formazione politica e la partecipazione e co-gestiti da professionisti di processi di partecipazione:

- 1) Il Consiglio delle cittadine e dei cittadini ha una durata di 1,5 giorni ed è composto da almeno 12 persone iscritte nell'apposita lista che devono aver compiuto il sedicesimo anno di età e partecipano su base volontaria. La procedura di selezione avviene mediante campionamento stratificato secondo gruppo linguistico, genere ed età.
- 2) L'evento pubblico, nel quale vengono presentati ed esposti i risultati del Consiglio delle cittadine e dei cittadini, si tiene entro tre settimane dallo svolgimento dello stesso. L'esito dell'evento pubblico viene riassunto in un rapporto che insieme al rapporto del Consiglio delle cittadine e dei cittadini viene inoltrato ai responsabili delle decisioni.
- 3) L'inoltro dei risultati (*i.e.* della relazione del Consiglio delle cittadine e dei cittadini come espressione dei rapporti sul Consiglio delle cittadine e dei cittadini e sull'evento pubblico) da parte dell'Ufficio per la formazione politica e la partecipazione all'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale che a sua volta inoltra

la relazione ai responsabili delle decisioni (*i.e.* la Giunta provinciale o il Consiglio provinciale a seconda della competenza).

Dopo che i risultati di un Consiglio delle cittadine e dei cittadini sono stati presentati e trasmessi ai responsabili delle decisioni, il Consiglio delle cittadine e dei cittadini si scioglie. Per il coinvolgimento della cittadinanza alla discussione di nuove tematiche e quesiti è necessario convocare nuovi Consigli delle cittadine e dei cittadini. Va rilevato che finora lo strumento del Consiglio delle cittadine e dei cittadini a livello provinciale non ha trovato applicazione. L'impiego di Consigli delle cittadine e dei cittadini a livello locale, negli ultimi anni, si è però diffuso: esempi recenti sono il *free space Merano 2022* (blufink 2023) e *Schenna. Weiter. Denken: 40 obiettivi per Scena* (Eurac Research 2022).

Nell'arco alpino, il Land Vorarlberg ha svolto un ruolo pionieristico con l'istituzionalizzazione del Consiglio delle cittadine e dei cittadini. In conformità con l'art. 1 c. 4 della costituzione del Land austriaco Vorarlberg (*Vorarlberger Landesverfassung* 2023), che accanto ad istituti di democrazia diretta prevede altre forme di democrazia partecipativa,² il governo del Vorarlberg ha stabilito dei criteri per il Consiglio delle cittadine e dei cittadini (*Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten*). Questa linea guida è una guida vincolante per l'organizzazione di un Consiglio delle cittadine e dei cittadini in Vorarlberg. Tuttavia, si tratta solo di un atto amministrativo (decreto) internamente vincolante, attraverso il quale l'ente sovraordinato (in questo caso il governo del Vorarlberg) emana linee guida generali ad organi amministrativi che dipendono dal governo del Vorarlberg e, nel caso specifico, all'Ufficio per il volontariato e la partecipazione (*Büro für Freiwilliges Engagement und Beteiligung*) che accompagna l'organizzazione di Consigli delle cittadine e dei cittadini a livello del Land Vorarlberg su richiesta di 1.000 cittadine e cittadini da ormai oltre dieci anni. Va ricordato che l'istituzionalizzazione del Consiglio delle cittadine e dei cittadini in Vorarlberg si basa sull'esperienza dell'organizzazione di Consigli delle cittadine e dei cittadini organizzati a livello locale dal 2006.

Per l'Alto Adige va ricordato che un Consiglio delle cittadine e dei cittadini a livello provinciale non ha ancora trovato applicazione, e che le domande da chiarire dal punto di vista organizzativo sono tante. Le disposizioni attuative devono ancora essere emanate dall'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale. Lo svolgimento di un Consiglio delle cittadine e dei cittadini è anche strettamente connesso al funzionamento dell'Ufficio per la formazione politica e la partecipazione che tra gli altri compiti ha quello dell'organizzazione dei Consigli delle cittadine e dei cittadini (art. 24 c. 2 lett. d). L'assetto ed il funzionamento dell'Ufficio sono anche stati

oggetto del referendum confermativo tenutosi il 29 maggio 2022 (Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano 2022, 8, 10-11).

Excursus: A livello euroregionale l'ufficio dell'Euroregione Tirolo-Alto Adige-Trentino (Euregio) nel 2022 ha svolto un Consiglio delle cittadine e dei cittadini. Dalle 173 manifestazioni di interesse nei tre comuni interessati dal progetto – Hall in Tirolo, Bressanone in Sudtirolo e Arco in Trentino – a seguito dell'estrazione delle candidate e dei candidati (10 per comune) i partecipanti si sono trovati ad Arco l'1 ed il 2 ottobre del 2022 per elaborare dei suggerimenti che potessero rendere l'Euregio più visibile e più tangibile all'interno dei comuni e della sua intera area. Va rilevato che i risultati in alcuni punti sono congruenti con quelli del progetto “Governance transfrontaliera e vicinanza ai cittadini: Il ruolo dei comuni di confine nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino” (Alber et al. 2019) che ha visto coinvolti consigli comunali ai confini interni dell'Euregio. Questo sottolinea il potenziale dei processi di partecipazione delle cittadine e dei cittadini nella *governance*.

L'istituzione del Consiglio delle cittadine e dei cittadini dell'Euregio (Capo III art. 9 dello statuto del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino, GECT) è avvenuta sulla base della riforma degli statuti istitutivi dell'Euregio. La modifica della Convenzione e dello Statuto del GECT è stata adottata all'unanimità durante l'assemblea del GECT il 28 gennaio 2021. Durante la prima metà del 2021, gli atti costitutivi sono stati esaminati da parte di Roma e Innsbruck e successivamente la firma del nuovo Statuto e della nuova Convenzione è avvenuta durante la Giornata del Tirolo 2021 al Forum europeo di Alpbach 2021. L'obiettivo di questa riforma era quello di rafforzare la partecipazione democratica nella regione europea Tirolo-Alto Adige-Trentino, e quindi rendere l'Euregio più conosciuta e radicata tra la popolazione (Euregio 2023; Engl/Alber 2021).

4. Il referendum confermativo

4.1 Il quadro normativo

Il referendum confermativo è stato introdotto *ex novo* con la legge n. 22/2018 ed ha rischiato l'abrogazione ancor prima di essere stato utilizzato per la prima volta. Esso si propone come istituto significativamente innovativo (Ferrara 2020), giacché determina la sospensione delle leggi provinciali per le quali è promosso, impedendone l'entrata in vigore fino all'eventuale pronuncia popolare favorevole. Si dà quindi alle cittadine ed ai cittadini la possibilità di decidere se una legge che non è stata approvata con maggioranza qualificata – e che di fatto, quindi, non è frutto di un accordo tra maggioranza e minoranza nel Consiglio provinciale – debba entrare in vigore o meno.

Possono essere oggetto di referendum confermativo tutte le leggi provinciali che non siano state approvate con la maggioranza dei due terzi e che rispettino i limiti sui contenuti di cui all'art. 4 legge provinciale n. 22/2018, quelli validi per tutti i tipi di referenda:

Il quesito referendario non deve avere ad oggetto leggi tributarie e di bilancio, la disciplina degli emolumenti spettanti al personale ed agli organi della Provincia così come gli argomenti e le norme che garantiscono i diritti dei gruppi linguistici, delle minoranze etniche e sociali. Sempre a tutela dei gruppi linguistici, viene fatta salva la possibilità per la maggioranza dei componenti del Consiglio provinciale appartenenti a un gruppo linguistico di intervenire e di dichiarare, con atto motivato, che la proposta di legge per il referendum o una semplice proposta, diversamente da quanto in origine dichiarato, riguarda la parità e la tutela dei gruppi linguistici oppure è considerata sensibile sotto il profilo etnico-culturale. Una tale dichiarazione comporta la necessità di sottoporre la questione alla Commissione per i procedimenti referendari, che dovrà decidere sulla ammissibilità della richiesta, motivando anch'essa le ragioni della propria decisione. In aggiunta, e come ulteriore conferma del ruolo centrale della tutela delle minoranze linguistiche nella normativa, affinché l'esito in questi casi sia valido, è necessaria oltre alla maggioranza semplice della totalità dei votanti anche la maggioranza dei voti nei Comuni in cui il gruppo linguistico che ha sollevato la questione rappresenta la maggioranza della popolazione.

La richiesta di referendum confermativo (art. 12 legge provinciale n. 22/2018) va presentata all'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale entro 20 giorni dall'approvazione della legge in Consiglio. La richiesta deve recare il titolo della legge provinciale e la data della sua approvazione in Consiglio provinciale. Se la richiesta viene fatta dalle elettrici e dagli elettori, deve essere presentata da almeno 300 promotrici/promotori. Nella richiesta devono essere riportati nome, cognome e residenza delle singole promotrici/dei singoli promotori e congiuntamente alla richiesta è necessario presentare il certificato comprovante l'iscrizione delle promotrici/dei promotori nelle liste elettorali di un comune dell'Alto Adige. L'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale verifica entro due giorni lavorativi la validità delle 300 firme. Se sono valide, la richiesta viene inoltrata immediatamente alla Commissione per i procedimenti referendari, che procede alla verifica entro ulteriori 10 giorni. Se la Commissione, che data la sua composizione – un giudice ordinario, uno amministrativo e uno contabile – prende anche il nome di Commissione dei giudici, accerta la validità della richiesta, allora viene fatta immediatamente comunicazione alla/al presidente della Provincia, che sottoscrive il decreto per la sospensione della legge provinciale. Da quel momento decorrono i 6 mesi per la raccolta delle 13.000 firme necessarie affinché si svolga il referendum.

Per tutti i quattro tipi di referenda nella normativa altoatesina, la legge richiede un numero minimo di 13.000 firme di cittadine/cittadini iscritte/ nelle liste elettorali di un Comune della provincia autonoma di Bolzano e che abbiano diritto di voto per l'elezione del Consiglio provinciale. Per mettere questi numeri in prospettiva: nel 2018 gli aventi diritto al voto erano 417.968. Quando nel 2020 si è cercato di apportare modifiche alla legislazione vigente, sia il numero di firme necessarie che le modalità per poter validamente firmare i referenda – nello specifico la possibilità di firmare elettronicamente tramite il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) – sono state oggetto di discussione durante i lavori preparatori però gli emendamenti proposti non sono stati approvati. Resta pertanto preclusa la possibilità di apporre una “firma digitale”, come invece è stato reso possibile a livello nazionale per i referenda previsti dagli artt. 75, 132 e 138 della Costituzione nonché per i progetti di legge previsti dall'art. 71 cost., dalla legge n. 108/2021 del 29 luglio (legge di conversione del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, c.d. decreto semplificazioni)³ e il numero di firme necessarie (13.000) rimane invariato dal 2005.

4.2 Dubbi di legittimità costituzionale

Dalla dottrina, ma anche dalla stessa maggioranza politica che aveva promulgato la legge provinciale n. 22/2018 che successivamente ha cercato di modificare senza successo, sono stati evidenziati vari punti critici e di dubbia legittimità costituzionale (Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano 2022). Va rilevato innanzitutto che la competenza a disciplinare l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo è stato attribuito alle Province autonome soltanto con la legge costituzionale n. 2 del 2001 (art. 4), che ha modificato l'art. 47 St. TAA. Lo statuto speciale, nella versione aggiornata, parla esclusivamente di referenda provinciali abrogativi, propositivi e consultivi e non menziona espressamente la possibilità di prevedere un referendum confermativo. Perciò si pone il problema di capire se l'elenco sia da considerare meramente esemplificativo oppure se sia invece tassativo.

Inoltre, bisogna evidenziare come analoghi tipi di referenda – come quello previsto dall'art. 123 c.3 Cost. per le regioni ordinarie o lo stesso art. 47 St. TAA – prevedano un tale strumento di carattere confermativo soltanto in casi tassativamente previsti e di straordinario rilievo istituzionale. La previsione, invece, di una generale ed incondizionata possibilità di sottoporre a referendum confermativo – o di bloccare almeno in un primo momento l'entrata in vigore di qualsiasi legge provinciale non espressamente esclusa dalla normativa – da un numero oggettivamente basso di trecento promotrici/promotori⁴ lascia dubitare della sua legittimità costituzionale alla luce dei principi di proporzionalità e ragionevolezza (Cartabia 2013). È necessario tener conto anche delle possibili conseguenze istituzionali e finanziarie nel caso in cui questo strumento dovesse essere utilizzato impropriamente come mezzo di (mero) ostruzionismo politico (Ferrara 2020). Infine, va aggiunto come ultimo punto problematico anche il fatto che la richiesta debba essere presentata entro 20 giorni dall'approvazione della legge in Consiglio – eventualmente prima ancora quindi della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della regione – presupponendo quindi la piena conoscenza dell'atto legislativo che potrebbe non esserci (*ibid*).

Nonostante questo, il Governo ha deciso di non impugnare la legge provinciale in questione in via principale nel termine perentorio di 30 giorni⁵ dalla data di pubblicazione della stessa per cui una pronuncia di incostituzionalità si potrà avere soltanto in caso di un giudizio in via incidentale e nel caso in cui la legge non venga modificata prima eventualmente in accordo con le opposizioni.

5. Il referendum sul referendum

Come accennato più volte in precedenza, l'entrata in vigore della legge che avrebbe modificato profondamente la legge provinciale n. 22/2018 è stata sospesa in quanto il testo della legge modificativa è stato sottoposto al referendum confermativo ex art. 47 St. TAA. Tale norma prevede che per delle specifiche categorie di leggi di straordinario rilievo istituzionale queste vengano sottoposte a referendum provinciale, la cui disciplina è prevista da apposite leggi di ciascuna provincia (legge n. 10/2002 per la Provincia autonoma di Bolzano), qualora entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori o un quinto dei componenti del Consiglio provinciale.

Nel caso di specie una tale richiesta è pervenuta sia da un numero sufficiente di Consiglieri provinciali (14 su 35, quindi più di un terzo), sia da un numero sufficiente di elettori (16.365, quasi il doppio del numero richiesto), in seguito alla raccolta firme organizzata dalla "Iniziativa per più democrazia". Anche se la richiesta di referendum successiva alla raccolta firme è stata respinta dalla Commissione per i procedimenti referendari in quanto l'autocertificazione dei promotori che attesta l'iscrizione nelle liste elettorali in questo caso non sarebbe lecita,⁶ il referendum ha avuto luogo, comunque, grazie all'iniziativa dei quattordici Consiglieri provinciali.

Richiesta di referendum presentata in data 15 settembre 2021 dai seguenti 14 Consiglieri provinciali e dichiarata procedibile:

Atz Tammerle Miriam, Dello Sbarba Riccardo, Foppa Brigitte, Knoll Sven, Köllensperger Paul, Leiter Reber Andreas, Mair Ulli, Nicolini Diego, Ploner Alex, Ploner Franz, Repetto Sandro, Rieder Maria Elisabeth, Staffler Hanspeter, Urzì Alessandro (Fonte: Provincia autonoma di Bolzano 2022)

Inizialmente fissato per il 30 gennaio 2022, il referendum è stato posticipato a causa della situazione pandemica prima di 60 giorni⁷ e poi al 29 maggio 2022⁸. Complessivamente erano 426.980 cittadine e cittadini che potevano prendere parte alla consultazione popolare: 387.176 erano gli aventi diritto in provincia e 39.804 gli aventi diritto al voto per corrispondenza (Provincia di Bolzano 2022). Il testo del quesito è stato il seguente:

Approvate il testo della legge concernente "Modifiche alla legge provinciale 3 dicembre 2018, n. 22, 'Democrazia diretta, partecipazione e formazione

politica' e alla legge provinciale 8 febbraio 2010, n. 4, 'Istituzione e disciplina del Consiglio dei Comuni'”, approvata dal Consiglio Provinciale il 11 giugno 2021 e pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 27 del 8 luglio 2021?

L'11 giugno 2021 il Consiglio provinciale di Bolzano ha approvato, con i voti favorevoli della maggioranza Südtiroler Volkspartei-Lega-Forza Italia, la legge modificativa appena menzionata. Alcuni degli effetti più rilevanti della riforma sarebbero stati: l'introduzione di una nuova disciplina dell'informazione sui referendum, l'abolizione della “sensibilità per un gruppo linguistico” in materia di referendum (se una tematica è considerata “sensibile” per un gruppo linguistico, il “sì” al referendum deve vincere non solo nella provincia in generale, ma anche in tutti i comuni dove è presente quella minoranza) e l'abolizione del referendum provinciale confermativo. Torna utile a questo punto ricordare che la normativa previgente del 2005 non prevedeva un sistema di tutela rafforzato dei singoli gruppi linguistici, in quanto non considerava minimamente il potenziale impatto delle decisioni democratico-dirette sui rapporti tra gruppi linguistici. Per tale motivo poteva essere definita “etnicamente neutrale” (Alber/Palermo 2010, 226). A questo meccanismo di controllo – nel caso di specie sicuramente per certi aspetti macchinoso – il legislatore provinciale avrebbe voluto rinunciare solo due anni dopo apportando modifiche alla legge provinciale n. 22/2018, prevedendo semplicemente la generale inammissibilità di tutte quelle richieste di referenda che hanno ad oggetto “disposizioni attinenti ai diritti e alla tutela dei gruppi linguistici”⁹ – modifica che però non ha mai avuto luogo in quanto le modifiche sono state bocciate con il referendum del maggio 2022.

La domenica del 29 maggio 2022 i seggi sono rimasti aperti dalle ore 7:00 alle ore 21:00. Come anticipato nell'introduzione, l'affluenza alle urne è stata appena del 22,2 per cento degli aventi diritto: 94.680 votanti su 426.980 elettrici ed elettori. I voti validi erano 93.230 (98,5 per cento), mentre quelli invalidi erano 1.450 di cui 818 schede bianche e 632 schede nulle. Il risultato del “no” (76 per cento) è comunque valido in quanto non è previsto un quorum per il referendum confermativo ex art. 47 dello statuto autonomo (St. TAA). Va rilevato che i votanti per corrispondenza (6.743 votanti su 39.804 aventi diritto al voto) si sono espressi in maggioranza a favore: il 57,4 per cento ha votato per l'approvazione del testo della legge modificativa.

La Val Venosta è stato il comprensorio dove si è registrata l'affluenza più alta alle urne con una percentuale pari al 26,7 per cento, mentre nel comprensorio di Bolzano si è toccata la percentuale più bassa di votanti con il 16,4 per cento. Tra

i comuni principali, Brunico è stato il comune con il dato sull'affluenza più alto (25,4 per cento), seguito da Bressanone dove si sono recati alle urne il 24,3 per cento degli aventi diritto al voto. A Merano il 19,3 per cento si sono recati alle urne, mentre a Laives ha votato solamente il 14,2 per cento degli aventi diritto. Tra tutti i comuni, l'affluenza è stata più alta a Proves con una percentuale del 45,9 per cento, quasi un elettore su due. Corvara è stato il comune che ha fatto registrare l'affluenza più bassa con l'11,1 per cento.

Tra le forze politiche presenti nel Consiglio provinciale, la Südtiroler Volkspartei, la Lega e Forza Italia si sono espressi a favore del “sì”, mentre Team K, Verdi-Grüne-Vërc, Die Freiheitlichen, Süd-Tiroler Freiheit, Partito Democratico, Movimento 5 Stelle, Fratelli d'Italia, Enzian e Perspektiven für Südtirol a favore del “no” (Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano 2022).

6. Considerazioni conclusive

La legge provinciale n. 22/2018 è stata oggetto di proposte modificative, in particolare anche della Giunta provinciale e nel 2021 è stata approvata, in base al disegno di legge 69/2020,¹⁰ una legge di modifica.¹¹ Tale legge, da inquadrare come una delle c.d. leggi statutarie ex art. 47 St. TAA, è infatti stata sottoposta, nel maggio 2022, a referendum in base all'art. 2 della legge provinciale n. 10 del 2002¹² la quale contiene la disciplina dettagliata circa lo svolgimento del referendum previsto dallo Statuto per specifiche categorie di leggi di straordinario rilievo istituzionale elencate al secondo comma dell'art. 47 St. TAA. Non avendo superato il vaglio delle elettrici e degli elettori, la legge provinciale n. 22/2018 continua ad essere quella attualmente in vigore, e i dubbi costituzionali di legittimità del referendum confermativo come previsto dalla legge n. 22/2018 permangono.

Al di là delle considerazioni sull'istituto del referendum confermativo e sull'analisi dell'esito del referendum del 29 maggio 2022, questo articolo ha fatto luce sull'innovazione democratica del Consiglio delle cittadine e dei cittadini, uno strumento della democrazia partecipativa che, come previsto dalla legge provinciale n. 22/2018, non ha ancora trovato applicazione.

Le innovazioni democratiche sono strumenti di co-decisione che a fronte del calo dell'affluenza alle urne cercano di superare il deficit della regola della maggioranza con la ricerca di una soluzione basata sul compromesso e sul consenso. Lo fanno tramite processi di partecipazione che raccolgono i saperi diffusi affinché il pluralismo del territorio – purché mediato – sia rappresentato in processi decisiona-

li. Tuttavia, la loro istituzionalizzazione non è compito facile, ed il loro funzionamento altrettanto necessita di una cultura di partecipazione. Questa cultura di partecipazione si contraddistingue per la ricerca di una soluzione consensuale in processi partecipativi dialogici-dibattimentali con cittadine e cittadini, e non per il voto. Insomma, innovazioni democratiche come il Consiglio delle cittadine e dei cittadini cercano di superare il deficit della regola della maggioranza che determina le crisi delle strutture e degli assetti istituzionali della democrazia rappresentativa e sono, quanto lo è un certo grado di democrazia diretta, un fattore complementare ma essenziale a processi decisionali tradizionali. In fondo un solo elemento non fa mai sistema.

Note

- 1 Se non diversamente specificato, tutti i dati citati nell'articolo sul referendum sono tratti dalla seguente fonte: Provincia di Bolzano: Referendum provinciale 2022 <https://referendumprovinciale.provincia.bz.it/info/it/index.html> (22.02.2023)
- 2 L'articolo 1 c. 4 della Vbg LV recita: *Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie.* Fassung LGBl.Nr. 14/2013
- 3 Cfr. art. 38-bis legge n. 108 del 2021 che introduce la possibilità di una generalizzata sottoscrizione digitale dei referendum e dei progetti di legge di iniziativa legislativa popolare.
- 4 In confronto l'art. 47 St. TAA, richiede ad esempio che ne facciano richiesta un cinquantesimo degli elettori/delle elettrici – un numero che si aggira attualmente intorno a 8.300 elettori/elettrici..
- 5 V. art. 47 c. 4 St. TAA, il quale prevede un termine diverso dall'art. 127 Cost.
- 6 Punto fortemente criticato dai promotori della Iniziativa per più democrazia: <https://www.dirdemdi.org/it/852-richiesta-referendaria-respinta-il-referendum-avra-luogo-comunque.html> (22/02/2023).
- 7 Decreto del Presidente della Provincia del 14 dicembre 2021, n. 24818: Revoca del decreto del Presidente della Provincia n. 22348 del 18 novembre 2021, recante “Indizione del referendum confermativo provinciale 2022”.
- 8 Ordinanza presidenziale contingibile e urgente n. 4 del 25.01.2022: Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.
- 9 Art. 3 disegno di legge 69/2020: Modifiche alla legge provinciale 3 dicembre 2018, n. 22, “Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica”, e alla legge provinciale 8 febbraio 2010, n. 4, “Istituzione e disciplina del Consiglio dei Comuni”.
- 10 Per il testo del disegno legge 69/2020 così come per la storia dell'atto legislativo si veda: http://www2.landtag-bz.org/it/banche_dati/atti_politici/idap_scheda_atto.asp?pagetype=fogl&app=idap&at_id=619749&blank=Y (22/02/2023).
- 11 Modifiche alla legge provinciale 3 dicembre 2018, n. 22, “Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica”, e alla legge provinciale 8 febbraio 2010, n. 4, “Istituzione e disciplina del Consiglio dei Comuni”.
- 12 Norme sul referendum previsto dall'articolo 47, comma 5, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Riferimenti bibliografici

- Alber, Elisabeth (2021), Italiens Regionen und deliberative Demokratie: Konzepte, Normenwerke, Anwendungsbeispiele, in: Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (a cura di), Von Government zu Governance. Direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen, Baden-Baden: Nomos, 187-216
- Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin (2021) (a cura di), Von Government zu Governance. Direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen, Baden-Baden: Nomos
- 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: nap – new academic press, 225-257
- Alber, Elisabeth/Engl, Alice/Klotz, Greta/Kofler, Ingrid (2019), Governance transfrontaliera e vicinanza ai cittadini: Il ruolo dei comuni di confine nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino, Bolzano: Eurac Research, https://bia.unibz.it/esploro/outputs/991005772699401241?institution=39UBZ_INST&skipUsageReporting=true&recordUsage=false (22/02/2023)
- Alber, Elisabeth/Woelk, Jens (2018), "Autonomie(reform) 2.0": parallele Verfahren partizipativer Demokratie zur Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol, in: EZFF (a cura di), Jahrbuch des Föderalismus 2018, Baden-Baden: Nomos, 172-188
- Alber, Elisabeth (2015), Deliberative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Rahmenbedingungen, Instrumente und ausgewählte Fallbeispiele, in: Bußjäger, Peter/Gamper, Anna (a cura di), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion, Institut für Föderalismus, Wien: new academic press, 185-204
- Alber, Elisabeth/Palermo, Francesco (2010), Democrazia diretta e diritti delle minoranze: due concetti inconciliabili?, in: Pallaver, Günther (a cura di), Politica 2010. Annuario di politica dell'Alto Adige, Bolzano: Raetia, 223-243
- Blufink (2023), Bürger*innenrat Freespace Merano Consiglio dei cittadini e delle cittadine, <https://www.blufink.com/beteiligung-partecipazione/> (22/02/2023)
- Brunazzo, Marco (2017), Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia, Le istituzioni del federalismo 37:3, Soveria Mannelli: Rubbettino Editore, 837-864
- Bußjäger, Peter/Gamper, Anna (2015), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion, Institut für Föderalismus, Wien: new academic press
- Cartabia, Marta (2013), I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, 24-26 ottobre 2013, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf (22/02/2023)
- Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano (2022), Opuscolo elezioni provinciali 2018, <https://www.consiglio-bz.org/it/elezioni/risultati-elezioni-provinciali.asp> (22/02/2023)
- 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 (a cura di), Nachdenken und Meter machen, Innsbruck: innsbruck university press, 191-211

- Elstub, Stephen/Escobar, Oliver (2019), Defining and typologising democratic innovations, in: Elstub, Stephen/Escobar, Oliver (a cura di), *Democratic Innovation and Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 11-31
- Eurac Research (2022), Co-progettare i comuni. Esperienze di democrazia partecipativa locale a confronto, https://www.youtube.com/playlist?list=PLnEu_QwoA5vpSJIH70k-dsCXxpY92fqfE (22/02/2023)
- Euregio (2023), Consiglio delle cittadine e dei cittadini dell'Euregio, <https://www.europaregion.info/it/euregio/progetti/cooperazione/consiglio-delle-cittadine-e-dei-cittadini-delleuregio/> (22/02/2023)
- Ferrara, Antonio (2020), Il referendum confermativo delle leggi nell'ordinamento della Provincia autonoma di Bolzano, <http://www.issirfa.cnr.it/il-referendum-confermativo-delle-leggi-nell-ordinamento-della-provincia-autonoma-di-bolzano-antonio-ferrara.html> (22/02/2023)
- Palermo, Francesco (2015), Regulating Pluralism: Federalism as Decision-Making and New Challenges for Federal Studies, in: Palermo, Francesco/Alber, Elisabeth (a cura di), *Federalism as Decision-Making. Changes in Structures, Procedures and Policies*, Leiden-Boston: Brill-Nijhoff, 499-513
- Provincia autonoma di Bolzano 2022, <https://referendumprovinciale.provincia.bz.it/it/elect> (22/02/2023)
- Ryan, Matt (2021), *Why Citizen Participation Succeeds or Fails. A Comparative Analysis of Participatory Budgeting*, Bristol: Bristol University Press
- Smith, Graham/Setälä, Maija (2018), Mini-Publics and Deliberative Democracy, in: Bächtiger, Andre/Dryzek, John S./Mansbridge, Jane/Warren, Mark E. (a cura di), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Smith, Graham (2010), *Democratic Innovations*, Cambridge: Cambridge University Press
- Trettel, Martina (2023), Decentramento e democrazia partecipativa in Italia: le Regioni come laboratori di innovazione democratica, in: Palermo, Francesco/Parolari, Sara (a cura di), *Le tendenze del decentramento in Europa*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 203-230
- Trettel, Martina (2020), La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane
- Trettel, Martina/Cittadino, Federica (2020) (a cura di), *Il dibattito pubblico: modelli ed esperienze*, Istituzioni del Federalismo 41:3, Soveria Mannelli: Rubbettino Editore
- Trettel, Martina/Valdesalici, Alice/Alber, Elisabeth/Kress, Annika/Meier, Alice/Ohnewein, Vera/Klotz, Greta (2017), *Innovazione e partecipazione democratica nella regione alpina*, <https://bia.unibz.it/esp/loro/outputs/report/Innovazione-e-partecipazione-democratica-nella-regione-alpina-report-comparativo/991005772417301241> (22/02/2023)
- Vorarlberger Landesverfassung: Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg, Fassung vom Gesamte Rechtsvorschrift für Landesverfassung, Fassung vom 16.03.2023 <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrVbg&Gesetzesnummer=20000001> (22/02/2023)
- Youngs, Richard/Godfrey, Ken (2022), *Democratic Innovations From Around the World: Lessons for the West*, European Democracy Hub, <https://carnegieeurope.eu/2022/11/03/democratic-innovations-from-around-world-lessons-for-west-pub-88248> (22/02/2023)

Günther Pallaver

Il lungo addio al referendum abrogativo

Affluenza: la Regione Trentino–Alto Adige/Südtirol fanalino di coda in Italia

The long goodbye of the abrogative referendum turnout

Trentino–Alto Adige/Südtirol region brings up the rear in Italy

Abstract The article deals with the five abrogative referenda on justice and focuses on the region of Trentino–Alto Adige/Südtirol. These are referenda on the separation of the careers of magistrates, on pre-trial detention, on signatures for candidatures for the Supreme Council of the Magistracy (CSM), on judicial councils and on the ‘Severino law’ for “incandidability”. The main focus is on the question of political participation, which has reached a historic low of 20 per cent. The contribution is based on the thesis that the abrogative referenda in their current form, when instrumentalised by the parties, have lost their function and appeal and are in urgent need of reform. The particularly low voter turnout in South Tyrol, in addition to the general reasons for alienation from the referenda, points to the political distancing of the German-speaking population from Italy’s domestic problems, as if there were a separation between South Tyrol and the rest of Italy.

1. Introduzione

Se dall'inizio della Seconda Repubblica i referendum abrogativi hanno avuto un ruolo sempre meno rilevante nella politica italiana, con il 12 giugno 2022 è probabilmente suonata la campana a morto di questo strumento di democrazia diretta. Ogni volta che esso è stato strumentalizzato dai partiti per i propri interessi, come è costantemente avvenuto negli ultimi anni, si è venuto allentando sempre più il suo legame con gli interessi e i bisogni reali della società civile (cfr. Gallo 2022).

La questione centrale riguardo alla funzione dei referendum abrogativi sta nel quorum di partecipazione. Infatti, secondo l'articolo 75 della Costituzione, "la proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi" (Ambrosini 1993, 76-78). Dopo l'ultimo successo registrato nel 1995, dei 34 referendum tenutisi negli ultimi 25 anni (tra il 1997 e il 2022) solo quattro (nel 2011) hanno raggiunto il quorum, con quasi il 55 per cento di partecipazione. Il 12 giugno 2022, per i cinque referendum sulla giustizia, si è recato alle urne solo il 20 per cento degli aventi diritto: si tratta della percentuale in assoluto più bassa nella storia di questo istituto.

Questo articolo analizza i risultati nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol dei cinque referendum abrogativi sulla giustizia del 2022, i cui quesiti riguardavano la cosiddetta "legge Severino" per l'incandidabilità in seguito a condanne in via definitiva, la custodia cautelare, la separazione delle carriere dei magistrati, il diritto di voto nei consigli giudiziari e, infine, l'obbligo di firme a sostegno delle candidature al Consiglio Superiore della Magistratura (CSM).

L'attenzione è rivolta soprattutto alla questione della partecipazione politica. L'affluenza alle urne e i risultati del voto nella regione Trentino-Alto Adige/Südtirol vengono analizzati e confrontati con il risultato nazionale; viene aggiunto un ulteriore confronto tra le due Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'articolo parte dalla tesi che i referendum abrogativi nella loro forma attuale, specialmente a causa della strumentalizzazione dei partiti, abbiano perso la loro funzione e il loro potenziale di interesse e che vi sia l'urgenza di una loro riforma. Inoltre, il livello particolarmente basso di affluenza alle urne registrato in Alto Adige, oltre ai motivi generali di disaffezione verso i referendum, rivela un certo allontanamento della popolazione di lingua tedesca rispetto ai problemi di politica interna italiana, come se ci fosse una separazione anche geografica tra questa provincia e il resto d'Italia.

2. I referendum

I cinque referendum sulla giustizia del 12 giugno 2022 hanno preso il via dal cosiddetto “caso Palamara”. Luca Palamara, già membro del CSM e presidente dell’Associazione nazionale magistrati (ANM), è stato accusato di una serie di reati con conseguente espulsione dalla magistratura (cfr. il Fatto Quotidiano 2021; Merlo 2021; Redazione di MicroMega 2022).

La procedura per lo svolgimento dei referendum è stata avviata dal “Comitato Giustizia Giusta”, sostenuto dalla Lega Salvini Premier e dal Partito Radicale (cfr. Rosa 2022). Nonostante la riuscita raccolta di firme (ne sono necessarie 500.000) per avviare la procedura di indizione dei referendum, quest’ultimi sono stati presentati da ben nove consigli regionali (ne sarebbero bastati cinque), precisamente quelli di Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Umbria e Veneto, tutti a maggioranza di centro-destra (cfr. Bartoloni 2021).

È indubbia la necessità di riformare il sistema giudiziario. La magistratura sembra aver perso da tempo la fiducia della maggioranza della popolazione, che invece deteneva in passato: oggi essa è scesa a circa il 40 per cento (cfr. Eurispes 2022). Le critiche più diffuse chiamano in causa l’eccessiva lunghezza dei procedimenti, i processi mediatici, l’applicazione talvolta lassista della custodia cautelare, le dispute tra le correnti politiche all’interno del CSM, la mancanza di responsabilità da parte della magistratura e altro ancora (cfr. Morrone 2022a).

Vista la complessità della materia, il tentativo di avviare una riforma del sistema giudiziario attraverso i referendum abrogativi era probabilmente destinato a fallire fin dall’inizio, nonostante la maggioranza tra i partiti più importanti fosse a favore dei referendum. Lega, Forza Italia, Italia Viva e Radicali si sono espressi a favore del “sì” in tutti e cinque i quesiti. Fratelli d’Italia, il partito del futuro premier Giorgia Meloni, ha sostenuto solo i referendum numero 3, 4 e 5, respingendo i primi due. Il Movimento 5 Stelle e il Partito Democratico si sono espressi a favore di un chiaro “no” su tutti i cinque quesiti. Da un punto di vista regionale, sono rilevanti i cinque “no” della Südtiroler Volkspartei (SVP) e i cinque “sì” del Partito Autonomista Trentino Tirolese (PATT).

Ecco la materia dei cinque quesiti referendari.

Referendum numero 1 – Abrogazione del Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e

di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi.

Il referendum chiedeva l'abolizione della "legge Severino" che stabiliva l'incandidabilità, l'ineleggibilità e il divieto di ricoprire cariche elettive e di governo per coloro che hanno subito sentenze definitive o non definitive di condanna per delitti non colposi. Sono compresi anche gli amministratori regionali o locali indiziati per l'appartenenza ad associazioni mafiose e destinatari di misure di prevenzione con provvedimento definitivo.

Referendum numero 2 – Limitazione delle misure cautelari: abrogazione dell'ultimo inciso dell'articolo 274, comma 1, lettera c), codice di procedura penale, in materia di misure cautelari e, segnatamente, di esigenze cautelari, nel processo penale.

Il referendum voleva allargare le tutele della libertà personale e limitare le misure cautelari restrittive, in particolare attraverso l'abolizione del criterio del "concreto e attuale pericolo" di una "reiterazione del medesimo reato". Si tratta del criterio principale per cui i pubblici ministeri (pm) possono disporre limiti alla libertà personale prima del processo e prima della sentenza definitiva.

Referendum numero 3 - Separazione delle funzioni dei magistrati. Abrogazione delle norme in materia di ordinamento giudiziario che consentono il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa nella carriera dei magistrati.

Il referendum perseguiva l'obiettivo della separazione delle carriere tra pubblico ministero (pm) e giudice, limitando la vicinanza tra le diverse funzioni di requirente e giudicante e abolendo per così dire le "porte girevoli" che consentono oggi a un magistrato fino a un massimo di quattro passaggi da una funzione all'altra.

Referendum numero 4 - Partecipazione dei membri laici a tutte le deliberazioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari. Abrogazione di norme in materia di composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari e delle competenze dei membri laici che ne fanno parte.

La valutazione dei magistrati, oggi, è consentita solo alla componente togata. Il referendum voleva superare l'esclusione di avvocati e professori universitari, considerata "ingiustificata".

Referendum numero 5 - Abrogazione di norme in materia di elezioni dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura.

Il referendum voleva abolire l'obbligo di presentare un determinato numero di firme di sostegno per candidarsi al CSM. L'obiettivo era di limitare il correntismo nella magistratura e far valere il merito dei magistrati, fuori dalla loro appartenenza politica (Ministero dell'Interno 2022a, 67-73; Morrone 2022a).

3. L'affluenza alle urne

Molteplici sono le ragioni della scarsa affluenza al referendum del 12 giugno, come nel caso dei precedenti. Da un lato vi è il generale disincanto dell'elettorato nei confronti della politica. La fiducia nella politica, nelle istituzioni e nei partiti politici è diminuita drasticamente negli ultimi anni. Secondo l'istituto di ricerca Demos & Pi, alla fine del 2022 la fiducia nello Stato era al 26 per cento, nel Parlamento al 23 e nei partiti al 14. Solo dieci anni fa, comunque, la fiducia nei partiti era solo al 6 per cento (cfr. Demos & Pi 2022).

L'affluenza ai referendum varia anche a seconda del "motore" dell'iniziativa referendaria, cioè se essa parte dai partiti politici o dalla società civile. Quando proviene dai partiti politici, la possibilità di raggiungere il quorum del 50 per cento è relativamente bassa: il diffuso sentimento antipartitico oscura anche i referendum apparentemente giustificati.

I sondaggi hanno previsto con molto anticipo che il 12 giugno non si sarebbe raggiunto il quorum. Nando Pagnoncelli dell'istituto Ipsos, per citare uno dei tanti addetti ai lavori, ha individuato le seguenti quattro ragioni che spingevano a una tendenza negativa.

1. *La limitata copertura mediatica dei referendum.* Per molto tempo non c'è stato quasi alcun dibattito pubblico sui cinque referendum (su questo punto ci sono state opinioni dissenzienti, cfr. Barberis 2022). Le questioni sottoposte al voto hanno mobilitato ben poco i partiti, con l'eccezione della Lega e dei Radicali quali promotori dei referendum. Ancor minore è stata la mobilitazione degli elettori. Nelle ultime due settimane prima del voto, l'82 per cento della popolazione era a conoscenza dei referendum, ma si dichiarava disinteressata.

2. *La complessità delle domande.* Per almeno tre delle cinque domande, la grande maggioranza della popolazione ha dichiarato di non essere in grado di valutare le conseguenze della propria decisione. La maggior parte non conosceva le funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura o dei Consigli giudiziari.

3. *L'uso sproporzionato dei referendum abrogativi.* Nella Prima Repubblica, dal 1974 al 1993, ci sono stati 26 referendum in 19 anni, per otto tornate elettorali. Nella Seconda Repubblica, in 17 anni (dal 1995 al 2022), ci sono stati 46 referendum per nove tornate elettorali. Dei 72 referendum, 39 hanno raggiunto il quorum e 33 lo hanno mancato.

4. *La disillusione degli elettori.* L'allontanamento dalla partecipazione dipende anche dalla disillusione di molti elettori sull'efficacia dei referendum nel cambiare le cose. In passato è accaduto spesso che il mandato di referendum che avevano ottenuto la maggioranza sia stato disatteso o comunque fortemente annacquato dal legislatore (cfr. Pagnoncelli 2022). Va inoltre ricordato che un referendum non riforma, modifica o migliora una legge, bensì la abolisce in toto o in parte. È quindi necessario un nuovo passaggio legislativo, con esito incerto in termini di contenuti.

Il 12 giugno gli aventi diritto al voto in Italia erano 50.915.402, di cui 4.735.783 all'estero. In Provincia autonoma di Trento gli aventi diritto al voto erano 416.600, in Alto Adige un po' meno, cioè 394.081. Sia in Trentino che in Alto Adige le donne erano in leggera maggioranza. Dei circa 800.000 aventi diritto nella regione, circa 100.000 hanno votato all'estero (Ministero dell'Interno 2022b, 5).

Tab. 1: Elettori della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol

Regione Trentino-Alto Adige	Totale sezioni elettorali	Elettori/Elettrici		
		Uomini	Donne	Totale
Provincia autonoma di Trento	528	203.948	212.652	416.600
Provincia autonoma di Bolzano	490	194.295	199.786	394.081
Totale	1.018	398.243	412.438	810.681

Fonte: Ministero dell'Interno 2022b, 116

Tab. 2: Elettori residenti all'estero iscritti all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE)

Regione Trentino-Alto Adige	Elettori residenti all'estero iscritti all'AIRE			Elettori temporaneamente all'estero che votano per corrispondenza			Totale elettori
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	
	52.375	49.002	101.377	31	12	43	101.420

Fonte: Ministero dell'Interno 2022b, 120

I diciottenni che hanno potuto votare per la prima volta a elezioni di livello nazionale sono stati in Trentino-Alto Adige/Südtirol circa 100.000 (compresi gli AIRE) (Ministero dell'Interno 2022b, 130).

L'affluenza al referendum a livello nazionale è scesa al 20,49 per cento. Essa è stata mediamente più alta – cioè del 21,9 per cento – nelle regioni del nord (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria), seguita da quella del centro Italia (Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo) con il 19,61 per cento. L'affluenza media più bassa – pari al 18,12 per cento – è stata quella delle regioni del sud con le due isole (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia). La regione che ha registrato la partecipazione maggiore è stata la Liguria (28,10 per cento), seguita da Veneto (26,86 per cento) e Friuli Venezia Giulia (26,05 per cento).

La raccolta delle firme per il referendum è stata organizzata dai due partiti, Radicali e Lega, quest'ultima appartenente allo schieramento politico di centro-destra (cfr. Passarelli/Tuorto 2018). Alla fine i referendum sono stati presentati da nove regioni, tutte governate da coalizioni di centro-destra. Veniva quindi dato per scontato che nelle regioni con governi di centro-destra l'affluenza alle urne fosse più alta che in quelle rette dal centro-sinistra. Il risultato però si è rivelato inferiore al previsto. Nelle regioni di centro-destra l'affluenza media è stata del 20,71 per cento, soltanto dell'1,74 per cento superiore a quelle di centro-sinistra (18,97 per cento). Si tenga conto che la Valle d'Aosta non rientra nella suddivisione classica destra/sinistra, poiché è amministrata da un governo di partiti regionalisti e autonomisti.

Va segnalata anche la differenza tra le nove regioni proponenti e le altre. Nelle nove regioni si è recato alle urne il 22,7 per cento, il 3,5 per cento in più rispetto alla media delle altre (19,2 per cento) (cfr. Fruncillo 2022). Le prime sette regioni (su 20) con la più alta affluenza alle urne sono tutte con governi di centro-destra.

In tutte queste classifiche, tuttavia, risalta una chiara eccezione. Pur essendo governata da un governo di centro-destra, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol si è classificata ultima tra tutte le regioni con un'affluenza del 13,04 per cento. Scomponendo i risultati regionali in base alle due Province autonome di Trento e Bolzano, si registra per il Trentino un'affluenza di poco inferiore al 15 per cento, mentre per l'Alto Adige all'11 per cento. La Provincia autonoma di Bolzano rappresenta quindi in assoluto il fanalino di coda a livello nazionale (cfr. hof. 2022).

Oltre alle ragioni elencate in precedenza, il forte calo dell'affluenza in Alto Adige può anche essere messo in relazione a un'ipotesi che, con le dovute cautele, spiegherebbe ulteriormente questa disaffezione referendaria. L'SVP, nel suo ruolo di partito di maggioranza e di governo, ha pronunciato un chiaro “no” per tutti e cinque i

referendum (cfr. Südtiroler Volkspartei 2022). Sebbene il potere politico della Volkspartei sia notevolmente diminuito nel tempo, tale partito etnico rimane comunque una guida per molti elettori soprattutto di fronte a quesiti poco comprensibili e poco chiari. Il “no” della SVP, la complessità delle tematiche e dei quesiti hanno probabilmente suscitato in molti una sorta di “distanza nazionale”. Sotto quest’aspetto sembra che molti altoatesini non si siano identificati con lo Stato italiano e di conseguenza nemmeno con i referendum. In un certo senso, essi non hanno percepito le questioni referendarie come “affari propri”.

Si tratta di un’ipotesi non supportata a livello empirico, ma che può essere in qualche modo avanzata dalla conoscenza del clima politico in Alto Adige e dall’osservazione partecipe. In questo senso mettiamo a confronto alcuni comuni della regione. Trento ha registrato un’affluenza del 15,42 per cento, Bolzano del 17,04 per cento. Entrambi i capoluoghi di provincia sono governati da coalizioni di centro-sinistra. La provincia dell’Alto Adige, con una popolazione per circa il 70 per cento di lingua tedesca, ha registrato un’affluenza dell’11,0 per cento; invece per il capoluogo della provincia altoatesina, abitato per circa il 70 per cento da italiani, essa è stata del 17,04 per cento. Tale dato segnala i differenti atteggiamenti elettorali tra la popolazione di lingua tedesca e italiana.

Nella città di Laives, anch’essa a maggioranza italiana, ha votato il 16,25 per cento, mentre a Merano, dove i gruppi linguistici sono più o meno in equilibrio, il 14,04 per cento. Questa “frattura etnica” nel comportamento di voto si riflette chiaramente nella periferia, in gran maggioranza di lingua tedesca.

Tab. 3: Comuni con minore e maggiore affluenza alle urne. Provincia autonoma di Trento e di Bolzano a confronto (%)

Provincia autonoma di Trento votanti				Provincia autonoma di Bolzano votanti			
percentuale più bassa		percentuale più alta		percentuale più bassa		percentuale più alta	
Cis	6,8	Vignola Falesina	29,08	Luson	3,55	Ponte Gardena	22,14
Frassilongo	5,78	Cinte Tesino	27,53	Velturmo	3,68	Proves	18,69
Rumo	9,55	Bondone	24,34	Rodengo	4,49	Bronzolo	18,46
Novaledo	9,85	Pieve Tesino	23,41	Malles	4,95	Anterivo	17,57
Valfloriana	10,25	Bieno	23,34	S. Martino i. P.	4,99	Fortezza	17,37

Fonte: Eligendo 2022; hof. 2022

In Trentino nessun comune ha avuto un'affluenza inferiore al cinque per cento. Tra i primi cinque comuni con l'affluenza più bassa, tre si collocavano intorno al dieci per cento. I dati trentini sono in netto contrasto con quelli in Alto Adige. Qui i primi cinque comuni con l'affluenza più bassa si sono collocati tutti sotto il 5 per cento. Tra i comuni trentini con l'affluenza più alta, i primi cinque si collocano tra il 23 e il 29 per cento. In Alto Adige, invece, solo il piccolo comune di Ponte Gardena (Waidbruck) riesce a superare la soglia del 20 per cento. In Alto Adige solo nove comuni superano il 15 per cento di affluenza; in Trentino 14 comuni superano il 20 per cento.

4. I risultati

Tutti e cinque i referendum non hanno raggiunto il quorum e quindi non verranno riesaminati dal Parlamento. Se essi lo avessero raggiunto, avrebbero ottenuto tutti l'approvazione della maggioranza dei votanti. Nei primi due la vittoria dei "sì" è stata più limitata (circa il 55 per cento), mentre negli altri tre è stata più netta (un buon 70 per cento). Nelle nove regioni proponenti, il "sì" ha vinto con il 55,6 per cento, nelle altre regioni con il 52 per cento (cfr. Fruncillo 2022).

Tab. 4: Risultati referendum 12 giugno 2022 – Italia + estero (in %)

Quesiti referendari	Affluenza	Si	No
n. 1.	20,49	53,08	46,92
n. 2.	20,48	55,37	44,63
n. 3.	20,48	73,26	26,74
n. 4.	20,47	71,28	28,72
n. 5.	20,47	71,63	28,37

Fonte: Eligendo 2022

Tab. 5: Risultati referendum 12 giugno 2022 – Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (in %)

Quesiti referendari	Affluenza	Si	No
n. 1.	13,04	47,74	52,26
n. 2.	13,04	49,70	50,30
n. 3.	13,04	68,11	31,89
n. 4.	13,04	67,35	32,65
n. 5.	13,04	67,65	32,35

Fonte: Eligendo 2022

Nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol non solo si è registrata la più bassa affluenza alle urne di tutta Italia, ma anche la prevalenza dei “no” ai primi due referendum, seppur di stretta misura. Insieme al Trentino/Alto Adige, solo la Liguria ha visto prevalere i “no” nei primi due referendum (la Puglia solo nel primo).

Confrontando separatamente le due Province autonome di Trento e di Bolzano, vediamo che la prima ha votato a maggioranza a favore di tutti i referendum. Anche in questo caso si rilevano differenze tra le due province, poiché in Alto Adige hanno prevalso i “no” nei primi due referendum (“legge Severino” e limitazione delle misure cautelari). Per gli altri tre quesiti, la percentuale dei “sì” in Trentino è superiore a quelli dell’Alto Adige di circa il 20 per cento.

Tab. 6: Risultati referendum 12 giugno 2022 - Province autonome di Trento e di Bolzano (in %)

Quesiti referendari	Trentino			Alto Adige		
	Affluenza	Si	No	Affluenza	Si	No
n. 1.	14,94	57,36	42,64	11,04	33,95	66,05
n. 2.	14,94	59,76	40,24	11,04	35,33	64,67
n. 3.	14,94	78,23	21,77	11,04	53,60	46,40
n. 4.	14,93	77,28	22,72	11,03	53,13	6,87
n. 5.	14,94	77,62	22,30	11,0	53,32	46,68

Fonte: Eligendo 2022

Per un ulteriore confronto tra le Province autonome di Trento e di Bolzano vengono presi in considerazione i comuni che all’inizio del 2022 avevano una popolazione superiore a 10.000 abitanti. Per il Trentino si tratta di sei comuni: il capoluogo Trento (con oltre 100.000 abitanti), seguito da Rovereto, Pergine Valsugana, Arco, Riva e Mori. In Alto Adige si tratta del capoluogo Bolzano (anch’esso con oltre 100.000 abitanti), seguito da Merano, Bressanone, Laives, Brunico, Appiano e Lana.

I due capoluoghi di provincia, Trento e Bolzano, si differenziano sia per l’affluenza che per i risultati elettorali. L’affluenza alle urne di Bolzano, pari al 17,04 per cento, è superiore di circa l’1,5 per cento rispetto al 15,42 per cento di Trento. Tuttavia, il fattore etnico gioca un ruolo importante. Trento ha dato una maggioranza di “sì” a tutti e cinque i referendum, nei primi due con una percentuale inferiore rispetto agli altri. A Bolzano, invece, nei primi due referendum hanno prevalso i “no” mentre negli altri tre i “sì”, pur prevalendo, hanno ottenuto circa dieci punti percentuali in meno rispetto a Trento.

Tab. 7: Comuni nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol con più di 10.000 abitanti

Provincia autonoma di Trento		Provincia autonoma di Bolzano	
Trento	117.847	Bolzano	106.601
Rovereto	39.766	Merano	40.759
Pergine Valsugana	21.483	Bressanone	22.728
Arco	17.691	Laives	18.183
Riva del Garda	17.742	Brunico	16.995
Mori	10.048	Appiano	14.747
		Lana	12.415

Fonte: ISTAT 2022

Tab. 8: Risultati referendum 12 giugno 2022 – Città capoluogo Trento e Bolzano (in %)

Quesiti referendari	Trento			Bolzano		
	Affluenza	Sì	No	Affluenza	Sì	No
n. 1.	15,42	50,99	49,01	17,04	41,55	58,45
n. 2.	15,41	54,46	45,54	17,03	42,26	57,74
n. 3.	15,41	74,50	25,50	17,03	65,29	34,71
n. 4.	15,41	74,71	25,29	17,02	64,47	35,53
n. 5.	15,42	75,94	24,06	17,02	65,10	34,90

Fonte: Eligendo 2022

Lo stesso schema si riscontra nei comuni del Trentino e dell'Alto Adige che hanno più o meno le stesse dimensioni in termini di popolazione.

Le due città di Rovereto e Merano seguono la tendenza dei capoluoghi di provincia. Rovereto esprime consenso a tutti i referendum, Merano lo nega ai primi due. Lo stesso risultato si riflette nel confronto tra i due comuni di Pergine Valsugana e di Bressanone. Anche in questo caso, Bressanone respinge i primi due referendum. Lo stesso, infine, si ricava dal confronto tra i comuni di Arco e Laives. Quest'ultimo, come i comuni altoatesini già citati, nega la maggioranza dei "sì" ai primi due referendum, ma è circa di un punto percentuale avanti ad Arco in termini di affluenza.

Una differenza un po' più marcata si riscontra nel confronto tra i comuni di Riva del Garda e Brunico, nonché tra Mori, Appiano e Lana. La maggioranza dei comuni del Trentino approva i referendum, mentre i tre comuni dell'Alto Adige li respingono tutti.

Tab. 9: Risultati referendum 12 giugno 2022 – Rovereto e Merano (in %)

Quesiti referendari	Rovereto			Merano		
	Affluenza	Si	No	Affluenza	Si	No
n. 1.	16,19	52,71	47,29	14,04	39,81	60,19
n. 2.	16,18	55,97	44,03	14,04	41,0	59,0
n. 3.	16,17	75,38	24,62	14,03	57,26	42,74
n. 4.	16,15	74,04	25,36	14,03	57,64	42,36
n. 5.	16,15	74,89	25,11	14,02	58,85	41,15

Fonte: Eligendo 2022

Tab. 10: Risultati referendum 12 giugno 2022 – Pergine Valsugana e Bressanone (in %)

Quesiti referendari	Pergine Valsugana			Bressanone		
	Affluenza	Si	No	Affluenza	Si	No
n. 1.	16,28	54,78	45,22	11,33	30,96	69,04
n. 2.	16,28	56,58	43,42	11,33	34,28	65,72
n. 3.	16,30	78,49	21,51	11,35	51,88	48,12
n. 4.	16,30	76,76	23,24	11,36	51,35	48,65
n. 5.	16,30	77,42	22,58	11,36	51,93	48,07

Fonte: Eligendo 2022

Tab. 11: Risultati referendum 12 giugno 2022 – Arco e Laives (in %)

Quesiti referendari	Arco			Laives		
	Affluenza	Si	No	Affluenza	Si	No
n. 1.	15,06	56,20	43,80	16,25	45,82	54,18
n. 2.	15,07	58,92	41,08	16,25	48,03	51,97
n. 3.	15,06	76,87	23,13	16,25	68,76	31,24
n. 4.	15,07	75,90	24,10	16,25	67,45	32,55
n. 5.	15,06	76,32	23,68	16,24	68,28	31,72

Fonte: Eligendo 2022

Tab. 12: Risultati referendum 12 giugno 2022 – Riva del Garda e Brunico (in %)

Quesiti referendari	Riva del Garda			Brunico		
	Affluenza	Sì	No	Affluenza	Sì	No
n. 1.	14,44	59,01	40,99	9,96	32,76	67,24
n. 2.	14,44	59,59	40,41	9,96	32,01	67,99
n. 3.	14,43	78,84	21,16	9,96	47,93	52,07
n. 4.	14,43	75,75	24,25	9,97	46,47	53,53
n. 5.	14,46	77,15	22,85	9,98	47,43	52,57

Fonte: Eligendo 2022

Tab. 13: Risultati referendum 12 giugno 2022 – Mori (TN), Appiano, Lana (BZ) (in %)

Quesiti referendari	Mori		Appiano		Lana	
	Sì	No	Sì	No	Sì	No
n. 1.	55,51	44,49	25,83	74,17	24,97	75,03
n. 2.	56,51	43,49	29,13	70,87	26,86	73,14
n. 3.	75,96	24,04	41,13	58,87	41,71	58,29
n. 4.	75,85	24,15	41,78	58,22	42,43	57,57
n. 5.	75,68	24,32	43,33	56,67	43,66	56,34

Affluenza: Mori: 16,32%; Appiano: 9,51%; Lana: 8,37%. Fonte: Eligendo 2022

5. Conclusioni

I cinque referendum abrogativi del 12 giugno 2022 sono un esempio da manuale di come un importante strumento di democrazia diretta, strumentalizzato dai partiti per i propri scopi, venga rifiutato dalla società civile. In questo senso, i referendum si sono rivelati un *flop* per i loro promotori. Al di là del ricorso ad argomenti retorici come la rigenerazione della giustizia, essi deviavano dalla loro funzione di rappresentare “esigenze o domande politiche presenti nel corpo sociale” (Gallo 2022). Sotto questa prospettiva, il “non voto” può essere interpretato come un pronunciamento contro il modo con cui è stato utilizzato questo strumento di democrazia diretta.

Questa tornata ha registrato l'affluenza più bassa (20 per cento) nella storia dei referendum abrogativi in Italia (cfr. Morrone 2022b; Chimenti 1999). E in tale contesto la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, con il suo 13 per cento, è risultata il fanalino di coda. Scorporando il dato regionale, l'affluenza nella Provincia autonoma di Bolzano è risultata ancor più bassa: l'11 per cento. Oltre alle varie ragioni generali di questa affluenza estremamente bassa, in Alto Adige va segnalato anche il comportamento del voto etnico. L'atteggiamento della popolazione di lingua tedesca sembra orientato a un netto distacco da temi riguardanti lo Stato, soprattutto quando le questioni sono estremamente complesse e incomprensibili da parte di molti.

Questo ci porta alla considerazione finale. Il referendum abrogativo, così come per anni è stato utilizzato (e strumentalizzato), dovrebbe essere sottoposto a una riforma radicale. Se ne parla infruttuosamente già da un trentennio. Si è discusso, ad esempio, di aumentare il numero di firme necessarie o di limitare il numero di referendum e di altro ancora (Ambrosini 1993, 111-120).

Fondamentalmente, tuttavia, ci si chiede se nella crisi dei referendum non si rifletta più in generale la crisi della politica. L'istituto referendario, in quanto strumento di democrazia diretta, era ed è inteso come un correttivo alla democrazia rappresentativa. In questo senso, i referendum sono sempre un'espressione della politica. E la funzione della democrazia parlamentare come democrazia negoziale per bilanciare i diversi interessi sembra essere entrata in crisi. L'ascesa dei partiti populistici e anti-sistema è un'espressione di ciò. Se il ruolo e la funzione dei referendum sono cambiati, ciò è avvenuto perché è cambiata la democrazia in Italia (cfr. Morrone 2022b).

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini, Giangiulio (1993), *Referendum*, Torino: Bollati Boringhieri
- Barberis, Mauro (2022), *Referendum, non c'è nessuna congiura del silenzio*, in: *MicroMega*, 06.06.2022, www.micromega.net/referendum-giustizia-informazione/ (05.01.2023)
- Bartoloni, Gabriele (2021), *Referendum giustizia, via libera della Cassazione alla richiesta delle regioni. Le firme non servono più*, in: *la Repubblica*, 18.09.2021, www.repubblica.it/politica/2021/10/30/news/referendum_giustizia_cassazione_deposito_firme_regioni_partito_radicale_lega-324340806/ (07.01.2023)
- Chimenti, Anna (1999), *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Bari-Roma: Laterza & Figli
- Demos & Pi (2022), *Rapporto. Gli Italiani e lo Stato 2022, XXV rapporto*, www.demos.it/rapporto.php (04.01.2023)
- Eligendo (2022), *Il sistema integrato di diffusione dei dati elettorali. Referendum 12/06/2022*, <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=12/06/2022&tpa=I&tpe=P&lev0=0&levsut0=0&lev1=4&levsut1=1&levsut2=2&ne1=4&es0=S&es1=S&es2=S&ms=S&ne2=83&lev2=83> (14.02.2023)
- Eurispes (2022), *Risultati del Rapporto Italia 2022*, <https://eurispes.eu/news/risultati-del-rapporto-italia-2022/> (03.01.2023)
- Fruncillo, Domenico (2022), *Il crollo dell'affluenza alle urne al referendum sulla giustizia e le "abitudini" di partecipazione*, in: *Webinar post-elettorale – 12 luglio 2022. Referendum ed elezioni amministrative 2022: guardando alle politiche*, 12.07.2022, Società italiana di studi elettorali, www.studielettorali.it/programma/ (15.02.2023)
- Gallo, Domenico (2022), *Referendum giustizia, un flop memorabile per Lega e Radicali*, in: *MicroMega*, 13.06.2022, www.micromega.net/referendum-giustizia-risultati-analisi/ (05.01.2023)
- hof. (2022), *Bei Beteiligung Schlusslicht in Italien*, in: *Dolomiten*, 14.06.2022, 14
- il Fatto Quotidiano (2021), *Luca Palamara, le Sezioni unite della Cassazione confermano la radiazione dalla magistratura*, in: *il Fatto Quotidiano*, 04.08.2021, www.ilfattoquotidiano.it/2021/08/04/luca-palamara-le-sezioni-unite-della-cassazione-confermano-la-radiazione-dalla-magistratura/6283461/ (07.01.2023)
- ISTAT (2022), *demo. demografia in cifre*, <https://demo.istat.it/app/?a=2022&i=D7B> (19.01.2023)
- Merlo, Giulia (2021), *Il caso Palamara e lo scandalo delle nomine al Csm*, in: *Internazionale*, 13.09.2021, www.internazionale.it/notizie/2021/09/23/palamara-scandalo-csm (23.01.2023)
- Ministero dell'Interno (2022a), *Referendum popolari 2022*, <https://dait.interno.gov.it/elezioni/faq/faq-referendum-2022> (15.01.2023)
- Ministero dell'Interno (2022b), *Referendum 2022*, <https://dait.interno.gov.it/documenti/dossier-referendum2022.pdf> (05.01.2023)

- Morrone, Andrea (2022a), Perché votare al referendum, in: *il Mulino*, 08.06.2022, www.rivistailmulino.it/a/perch-votare-al-referendum?&utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Strada+Maggiore+37+%7C+I+10+pezzi+pi%F9+letti+del+2022+%5B8884%5D (03.01.2023)
- Morrone, Andrea (2022b), *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Bologna: *il Mulino*
- Pagnoncelli, Nando (2022), Referendum, perché è stato un fallimento: quesiti poco comprensibili, “usura” dello strumento e scarsa mobilitazione, in: *Corriere della Sera*, 13.06.2022, www.corriere.it/politica/22_giugno_13/referendum-perche-fallimento-pagnoncelli-0ea3d3b6-eea4-11ec-afb1-eda73379fb39.shtml (20.01.2023)
- Passarelli, Gianluca/Tuorto, Dario (2018), *La Lega di Salvini. Estrema destra di governo*, Bologna: *il Mulino*
- Redazione di *MicroMega* (2022), Referendum giustizia: tutto quello che c'è da sapere, in: *MicroMega*, 11.05.2022, www.micromega.net/referendum-giustizia-12-giugno/ (05.01.2023)
- Rosa, Francesca (2022), La palude referendaria, in: *il Mulino*, 20.06.2022, www.rivistailmulino.it/a/la-palude-referendaria (03.01.2023)
- Südtiroler Volkspartei (2022), Abschaffende Volksabstimmung am 12. Juni: SVP für 5-mal Nein!, www.svp.eu/de/abschaffende-volksabstimmung-am-12-juni-svp-fuer-5-mal-nein--1-3849.html (03.01.2023)

Günther Pallaver

Landtagswahlen in Tirol

Viel ändert sich trotz Niederlage der ÖVP und Koalitionswechsel nicht

Regional elections in Tyrol

Not much changes despite ÖVP defeat and the change of coalition

Abstract In the regional elections in Tyrol in September 2022, the Austrian People's Party (ÖVP) achieved its worst election result to date. With 34.7 percent, it remained below the 40 percent mark for the first time. Apart from self-inflicted mistakes, especially during the Corona pandemic, the ÖVP Tyrol suffered from the veritable crisis of the federal party. The negative mood also affected the People's Party in Tyrol. With a voter turnout of 65.0 percent (2018: 60.0 percent) and an almost ten percent loss of votes, but in view of the disastrous polls for the ÖVP, its top candidate Anton Mattle presented himself as the saviour of his party and thus as the election winner. The real election winner was the right wing populist Freedom Party of Austria (FPÖ), which with 18.8 per cent became the second strongest party in Tyrol. The new regional government of the ÖVP and SPÖ (Social Democrats) replaces the government of the ÖVP and the Greens after two legislative periods. Despite a declining consensus at the regional level, the ÖVP still remains the dominant force in Tyrol, although no longer as the dominant party.

1. Ausgangspositionen und Rahmenbedingungen

Tirol galt noch über Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg als tief katholisch und politisch konservativ. Der Spruch „Treue ist Tiroler Brauch“ galt auch in der Kontinuität, mit der die Österreichische Volkspartei (ÖVP) von Wahl zu Wahl mit hohem Stimmenanteil gewählt wurde. Von diesen goldenen Zeiten, als die ÖVP mit einer sicheren absoluten Mehrheit rechnen konnte, ist bei den letzten Landtagswahlen am 25. September 2022 nicht mehr viel übriggeblieben.

Abgesehen von den Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen im Burgenland und in Tirol war die vorgezogene Landtagswahl im September 2022 der erste Urnengang nach dem Rücktritt von Sebastian Kurz als Bundeskanzler und etwas zeitverschoben als ÖVP-Bundesparteiohmann. Kurz musste wegen strafrechtlicher Ermittlungen im Oktober 2021 sein Regierungsamt niederlegen. Mit den damit verbundenen Korruptionsvorwürfen, die im Umkreis von Kurz ans Tageslicht kamen, schlitterte die ÖVP in eine veritable Krise. Sollte mit der Übernahme der Partei durch Sebastian Kurz alles neu werden – ein junger Obmann, eine Bewegung anstatt einer Partei, die Farbe türkis statt schwarz und das Logo „Die neue Volkspartei“ – so ruderte die neue Führung unter Bundeskanzler und Parteiohmann Karl Nehammer wieder auf die „alte“ ÖVP zurück und strich das „neu“ wieder aus dem Parteilogo (vgl. Wiener Zeitung 2022a).

Die Landtagswahl in Tirol sollte angesichts der parteiinternen Turbulenzen der ÖVP als eine Art Stimmungsbarometer für die Volkspartei, die Bundesregierung und die beiden Koalitionspartner ÖVP und Grüne werden. Immerhin regierte die ÖVP unter Landeshauptmann Günther Platter mit den Grünen bereits seit 2013.

Beide Regierungsparteien konnten in Tirol nicht mit Rückenwind aus Wien rechnen, im Gegensatz zu den Freiheitlichen und, weit verhaltener, die Sozialdemokraten. Abseits der in der Regel im Blickpunkt der Wahlforschung stehenden Dimensionen wie gesellschaftlicher Wandel, wirtschaftliche Konjunktur, Volatilität der Wähler und Wählerinnen usw. gab es aber vor allem regionale Besonderheiten, die das Wahlverhalten bestimmten, wie dies auch schon bei früheren Wahlgängen immer wieder der Fall war (vgl. Karlhofer 2018, 30).

Die politischen Verantwortungsträger/-innen des Landes Tirol hatten besonders zu Beginn der Covid-19 Pandemie im beginnenden Jahr 2020 ein katastrophales Krisenmanagement an den Tag gelegt, als die ansteckende Krankheit im bekannten Wintersportort Ischgl ausbrach. Ischgl wurde europaweit zum Synonym für Unfähigkeit und Zynismus der Politik, zur Anklage an die Verantwortlichen im Land und vor Ort, denen der Umsatz wichtiger war als die Gesundheit der Gäste (vgl. Schröder 2020).

Die Landesregierung fasste nach diesem Management-Desaster nicht mehr so richtig Tritt. Der amtierende Landeshauptmann Günther Platter (2008–2022), zugleich Obmann der ÖVP, hatte nach langem Zuwarten bekannt gegeben, wieder kandidieren zu wollen, machte aber im Juni 2022 eine Kehrtwende und erklärte, für die nächste Wahl nicht mehr zur Verfügung zu stehen. Platters Rücktritt hatte mit dem vor allem auf Bundesebene beschädigten Image der ÖVP zu tun, dazu kamen die mittelmäßigen Umfrageergebnisse für die Tiroler ÖVP. Bei den Landtagswahlen 2018 war Platters ÖVP noch auf 44,3 Prozent geklettert, ein solcher Ergebnis schien bei der nächsten Landtagswahl unerreichbar zu werden.

Platter war allerdings auch mit den Nachwirkungen der schweren Versäumnisse des Landes Tirol im Corona-Management konfrontiert. Außerdem schien zu diesem Zeitpunkt die Pandemie und die damit verbundenen unpopulären Maßnahmen noch lange nicht beendet zu sein. Dies ließ neue gesellschaftliche Verwerfungen erwarten. Platter sprach in diesem Zusammenhang von zunehmenden Anfeindungen und Bedrohungen, denen er ausgesetzt war. Schließlich nahm die Inflation wegen des Ukraine-Krieges ständig zu und schürte zusätzlich den gesellschaftlichen Unmut (vgl. Tschiderer 2022; Tiroler Tageszeitung 2022a).

Um einigen Prätendenten, die seine Nachfolge anstrebten, den Weg zu versperren, präsentierte er überraschend den Wirtschaftslandesrat Anton Mattle (Jahrgang 1963) als seinen Nachfolger. Angesichts der schlechten Umfrageergebnisse für die Volkspartei gab es innerhalb der ÖVP niemanden, der am Parteitag gegen Mattle opponierte, der mit 98,9 Prozent zum neuen Parteiobmann gewählt wurde (vgl. Die Presse 2022).

Der gelernte Elektroinstallateur, Radio- und Fernsichttechniker war von 1992 bis 2021 Bürgermeister von Galtür, seit 2003 auch Abgeordneter zum Tiroler Landtag. In den Jahren 2013 bis 2021 bekleidete er das Amt des 1. Vizepräsidenten des Tiroler Landtages und wurde im Mai 2021 Mitglied der Tiroler Landesregierung (Land Tirol 2022a). Mattle war in ganz Tirol und Österreich weit bekannt geworden, als in seiner Heimatgemeinde Galtür am 23. Februar 1999 eine Lawine zahlreiche Todesopfer forderte. Damals wurde der Landtagswahlkampf aus Pietätsgründen kurzzeitig ausgesetzt (vgl. Karlhofer/Seeber 2000, 290).

Platter hatte angekündigt, bei den Landtagswahlen nicht mehr anzutreten. Allerdings behielt Platter sein Amt als Landeshauptmann, anstatt einen klaren Wechsel vorzunehmen, wie dies der steirische Landeshauptmann Hermann Schützenhöfer kurz zuvor vorexerziert hatte (vgl. Der Standard 2022). Als Landeshauptmann hätte Mattle ein weit stärkeres Standing im Wahlkampf gehabt (vgl. Karlhofer 2022).

Die Umfragen sprachen der ÖVP ab Juni ein katastrophales Wahlergebnis vielfach unter 30 Prozent voraus. Um einen Neuanfang mit dem künftigen Landeshauptmann Mattle zu signalisieren und um sich von der negativen Sogwirkung der Bundes-ÖVP abzukoppeln, kandidierte die Tiroler Volkspartei unter dem Listenzeichen „MATTLE – Anton Mattle Tiroler Volkspartei“. Plakatiert wurde vielfach überhaupt nur mit „Mattle“. Dadurch sollte die Tiroler Eigenständigkeit und Distanz zur Bundes-ÖVP unterstrichen werden (Willim 2022).

Eine solche Image-Strategie hatte die Volkspartei Tirols bereits 1994 ausprobiert und war mit einem neuen Erscheinungsbild aufgetreten. Die ÖVP trat gezielt als „Tiroler Volkspartei“ auf. Landeshauptmann Wendelin Weingartner (1993–2002) wandte eine noch radikalere Strategie an, als er mit dem *corporate design* „Wir Tiroler“ die Verbindung mit der Bundes-ÖVP möglichst zu vermeiden suchte, um nicht in den Negativtrend der Bundespartei zu fallen (vgl. Gehler 2004, 250). Das professionell-technokratische Erscheinungsbild sollte zudem auf die Verbindung von Landesidentität und Modernität lenken (vgl. Karlhofer/Seeber 2000, 291). Während Weingartner damit Erfolg hatte und bei zwei Landtagswahlen auf 47 Prozent kam, war ein solcher Mattle nicht beschieden.

Während die ÖVP gegen ihren Negativtrend ankämpfte, schien die FPÖ dank positivem Meinungsklima vor einem respektablen Erfolg zu stehen. Beflügelt von den guten Umfragewerten versuchte die FPÖ den Wahlkampf in einen Führungsanspruch, in einen Zweikampf ÖVP-FPÖ zu verwandeln, was allerdings nicht gelang (Arora 2022a). Die FPÖ fällt, zumindest in Tirol, nach Abschaffung der Proporzregierung 1999, unter die *conventio ad excludendum*, mit der die anderen Parteien die Freiheitlichen von jeder Koalition ausschließen. Trotz guter Erfolge sollte ihr der Weg in die Regierung versperrt bleiben.

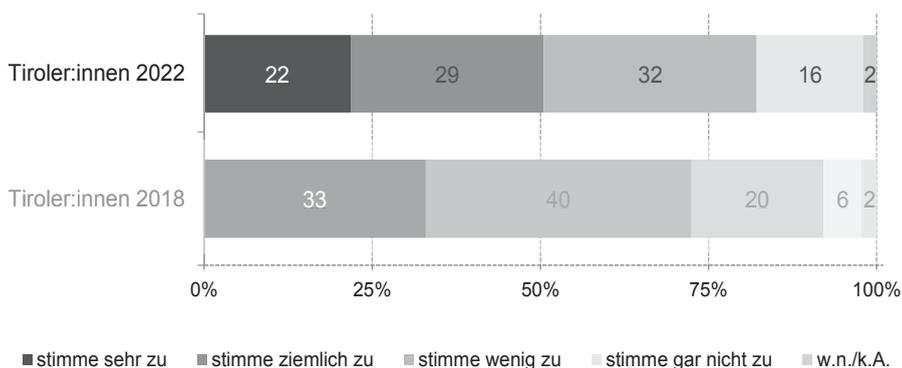
Die SPÖ erhoffte sich dank Rückenwind aus Wien einen starken Stimmenanspruch, auch weil die Sozialdemokraten hofften, enttäuschte ÖVP-Wähler/-innen abfangen zu können, was allerdings nicht gelang. Die Grünen, die fast zehn Jahre mit der ÖVP in der Regierung saßen, mussten erst einmal den Abschied ihrer Landeshauptmannstellvertreterin Ingrid Felipe verkraften und konnten sich aus dem jahrelangen Tandem mit der ÖVP nicht befreien. Die Grünen wurden vielfach mit der ÖVP in denselben politischen Topf geworfen, wenn die Liste der Versäumnisse erstellt wurde. Und es waren immer die Grünen, die sich der ÖVP Politik angepasst hatten, nicht umgekehrt. Die Neos und die Liste Fritz, eine 2008 erfolgte Abspaltung von der ÖVP, galten als Außenseiter.

2. Vertrauenskrise und Wahlmotive

Unabhängig von vielen anderen Gründen war die Landtagswahl vom starken Verlust an Vertrauen in die Politik gekennzeichnet. Vertrauen ist für jedes politische System ein zentraler Faktor und eine der wichtigsten „synthetischen Kräfte“ (Simmel 1992, 393) innerhalb einer Gesellschaft. Es weist auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Performance eines demokratischen Systems und dem in einer Gesellschaft vorhandenen Level an Sozialkapital hin. Vertrauen bildet eine wichtige Voraussetzung für Kooperation, die wiederum Voraussetzung ist für eine Gesellschaft, die einen höheren Grad an Gemeinwohl besitzt als solche, in denen Misstrauen herrscht.

Dieses Vertrauen scheint in die Landespolitik in Tirol, die in der Vergangenheit durchaus hoch war, von Landtagswahl zu Landtagswahl abzunehmen.

Abb. 1: Vertrauen in die Tiroler Politik stark gesunken



Quelle: SORA/ISA 2022, 8

Auf die Frage: „Stimmen Sie folgenden Aussagen sehr, ziemlich, wenig oder gar nicht zu? Ich vertraue darauf, dass die Politik in Tirol gute Lösungen für die kommenden Herausforderungen findet,“ erklärten laut Wahltagsbefragung und Wählerstromanalyse der Institute SORA/ISA (Institute for Social Research and Consulting; Institut für Strategieberatungen) 51 Prozent der Wahlberechtigten, sie hätten sehr oder ziemliches Vertrauen in die Politik. Die andere Hälfte der Gesellschaft hatte hingegen kein Vertrauen mehr. Im Vergleich zur Landtagswahl 2018 ist das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz der Politik um 20 Prozent von 73 Prozent auf 51 Prozent gesunken. Das größte Vertrauen haben noch die ÖVP-Wähler/-innen mit 85 Prozent, gefolgt von den Grünen (50,0 Prozent) und der SPÖ (49 Prozent). Das

geringste Vertrauen weisen die Liste Fritz und die FPÖ mit jeweils 33 Prozent auf. 55 Prozent der Nichtwähler/-innen hegt kein Vertrauen in die Politik (vgl. SORA/ISA 2022, 8, 38).

Unter diesen Rahmenbedingungen braucht man sich nicht zu wundern, dass fast die Hälfte der Wahlberechtigten (47 Prozent) die Entwicklung seit der letzten Landtagswahl negativ beurteilt, während nur 15 Prozent eine positive Entwicklung sehen (35 Prozent keine). Vor vier Jahren waren hingegen noch 32 Prozent der Wahlberechtigten positiv gestimmt, lediglich 17 Prozent negativ. Unter den Parteipräferenzen aufgeschlüsselt, sahen die ÖVP Wähler/-innen mit 27 Prozent und die Wähler/-innen der Grünen mit 25 Prozent die Entwicklung Tirols als eher positiv an, es folgt die Sozialdemokratie mit 14 Prozent, während die Wähler/-innen der FPÖ mit sechs Prozent und die Liste Fritz mit vier Prozent sehr eingeschränkt einen positiven Trend sehen wollten. Diese beiden Parteien wiesen umgekehrt die höchsten Prozentsätze in der eher negativen Einschätzung der Entwicklung Tirols auf. Die Freiheitlichen lagen bei 79 Prozent, die Liste Fritz bei 64 Prozent, die SPÖ bei 55 Prozent. Die Grünen mit 33 Prozent und die ÖVP mit 23 Prozent lagen bei diesem Ranking am Ende der Negativ-Skala (vgl. SORA/ISA 2022, 35).

Die Sorge um die Spaltung der Gesellschaft plagt fast 80 Prozent der Wähler/-innen Tirols, vier Jahre zuvor waren es mit 66 Prozent noch bedeutend weniger gewesen. Unter den ÖVP-Wähler/-innen sind es 69 Prozent (stimme der Sorge sehr/ziemlich zu), unter jenen der SPÖ 79 Prozent, unter jenen der FPÖ 85 Prozent, der Grünen 76 Prozent und der Liste Fritz 82 Prozent. Die wenngleich hohe, aber im Parteienvergleich geringste Sorge weisen die Wähler/-innen der ÖVP auf (vgl. SORA/ISA 2022, 7, 38).

Diese negative Stimmung unter der Bevölkerung kommt, immer laut Wahltagsbefragung und Wählerstromanalyse von Sora/ISA, auch sonst zum Ausdruck. So erklärten beispielsweise 89 Prozent der Wahlberechtigten, dass das Leben in Tirol immer schwerer leistbar wird. 2018 betraf dieser Anteil noch 73 Prozent (vgl. SORA/ISA 2022, 6).

70 Prozent der Tiroler Bevölkerung waren der Meinung, dass das Leben für die junge Generation in Tirol eher schlechter sein wird, nur zehn Prozent besser. 2018 sahen, wenn auch hoch genug, nur 41 Prozent für die Jugend keine rosige Zukunft (SORA/ISA 2022, 5).

Trotz des nach wie vor zunehmenden Trends der Personalisierung der Politik hätten bei einer Direktwahl des Landeshauptmanns lediglich 37 Prozent den Spitzenkandidaten der ÖVP, Anton Mattle, gewählt, gefolgt von Markus Abzwirger von der FPÖ mit 15 Prozent und Georg Dornauer von der SPÖ mit 14 Prozent. Es folgen

Andrea Haselwanter-Schneider von der Liste Fritz mit acht Prozent und Gebi Mair von den Grünen mit sieben Prozent (SORA/ISA 2022, 34). Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass der ÖVP-Spitzenkandidat zwar dank seiner langjährigen politischen Tätigkeit auch in Spitzenpositionen (Bürgermeister, 1. Stellvertretender Landtagspräsident, Landesrat) durchaus bekannt war, aber eben nicht an der Spitze der Landesregierung, nachdem Landeshauptmann Günther Platter nicht bereit gewesen war, mit seinem Verzicht auf eine Widerkandidatur gleichzeitig auch die Funktion als Landeshauptmann an Mattle zu übertragen.

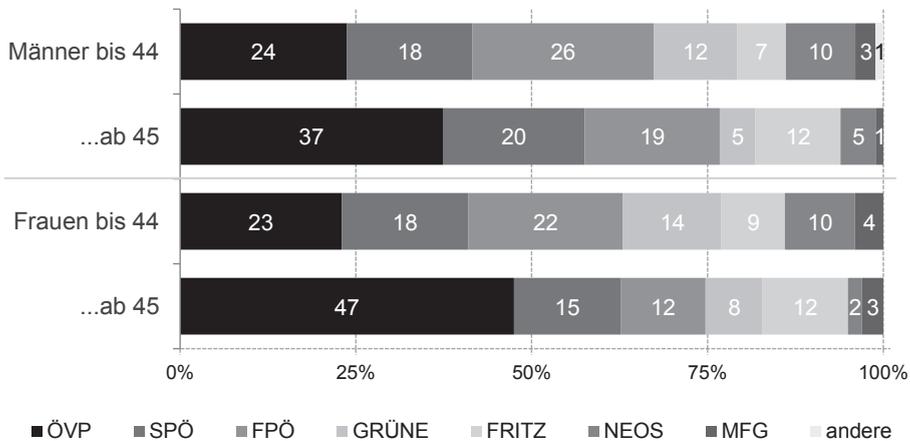
Mit der Person sind auch die Hauptgründe für die Wahl einer Partei verbunden. Unter den ÖVP-Wählern und Wählerinnen befinden sich 18 Prozent, welche die Partei wegen des Spitzenkandidaten gewählt haben. Bei der Liste Fritz waren es noch zehn Prozent, während die FPÖ mit sechs Prozent und die SPÖ mit lediglich vier Prozent bereits abgeschlagen auch ohne Spitzenkandidaten zur Wahl hätten antreten können. Bei den Grünen kommt diese Motivation gar nicht erst vor (SORA/ISA 2022, 17–21).

Der Hauptgrund für die Wahl einer Partei waren bei allen Wählern und Wählerinnen die inhaltlichen Standpunkte. Bei sämtlichen Parteien lag dieser Grund an erster Stelle, nicht so bei der ÖVP, wo diese Motivation erst an vierter Stelle genannt wurde. Das Thema Corona haben lediglich die Freiheitlichen Wähler/-innen für den Grund ihrer Wahl angegeben. Einen Zusammenhang zwischen der Haltung gegenüber Corona-Maßnahmen und einem Trend hin zur FPÖ hat man definitiv bei der Landtagswahl in Niederösterreich am 29. Jänner 2023 feststellen können. Je geringer die Impfquote in einer Gemeinde war, desto stärker wurde die FPÖ gewählt, während die Övp dort besonders starke Verluste hinnehmen musste (vgl. Der Standard 2023).

Der Hauptgrund, weshalb die ÖVP gewählt wurde, beruhte auf der Motivation: „Wähle immer diese Partei“. Trotz starker Erosionsprozesse kann die ÖVP somit noch immer auf 28 Prozent Stammwähler/-innen zurückgreifen, bei der SPÖ sind es immerhin noch 17 Prozent, bei der FPÖ sind es gerade noch 5 Prozent, die anderen Parteien können nicht mehr auf diese Wähler/-innenschicht zählen (SORA/ISA 2022, 17–21).

Bei der Frage: „Welcher Partei geben Sie bei der Landtagswahl am Sonntag Ihre Stimme?“ sieht man recht gut, dass die Wähler und Wählerinnen der Volkspartei immer älter werden. Nur mehr 24 Prozent der Männer bzw. 23 Prozent der Frauen bis zum 44. Lebensjahr wählen die ÖVP, während es bei der SPÖ kaum relevante Unterschiede nach Geschlecht und Altersklasse gibt. Bei der FPÖ ist es hingegen genau umgekehrt, weil es immer mehr die jüngeren Wähler und Wählerinnen sind,

Abb. 2. Wahlverhalten nach Geschlecht und Alter



Quelle: Sora/Isa 2022, 12

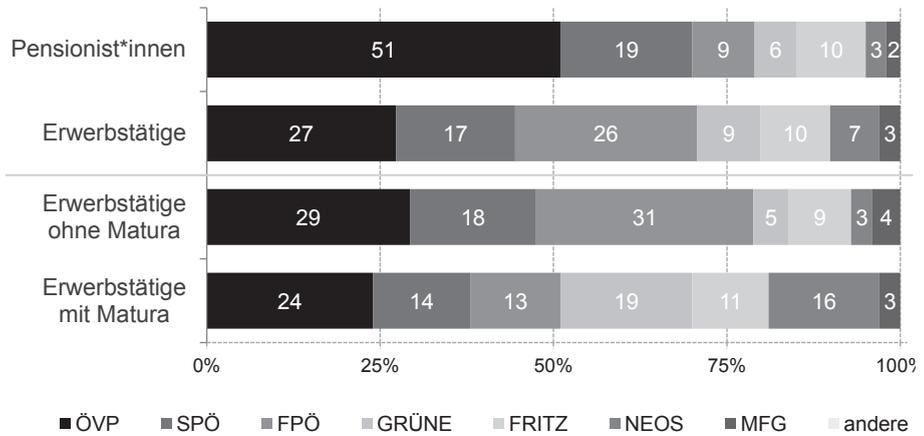
welche der rechtspopulistischen Partei ihre Stimme geben: 26 Prozent bis zum 44. Lebensjahr, 19 Prozent ab 45. Die frühere „Männerpartei“ hat bei den Frauen kräftig aufgeholt. Bei den Grünen schlägt das Pendel wieder bei den Jüngeren aus, das gilt auch für die Neos (siehe Abb. 2).

Betrachtet man den formalen Bildungsabschluss, so ist die stärkste „Marurant/-innen“ Partei die ÖVP mit 26 Prozent, gefolgt von den Grünen mit 18, der SPÖ und den Neos mit jeweils 16 Prozent. Die FPÖ liegt bei 11, die Liste Fritz bei 10 Prozent. Die stärkste Partei mit Wähler/-innen ohne Matura ist ebenfalls die ÖVP mit 38 Prozent, gefolgt von den Freiheitlichen (22) und der SPÖ (19). Neos (3) und Grüne (5) weisen im Durchschnitt ein höheres formales Bildungsniveau unter ihren Anhänger/-innen auf (SORA/ISA 2022, 13).

Das Wahlverhalten nach Erwerbsstatus weist die ÖVP und die SPÖ als Partei der Pensionist/-innen aus. 51 Prozent der ÖVP-Wähler/-innen und 19 Prozent der SPÖ-Wähler/-innen sind bereits in Rente (siehe Tab. 3).

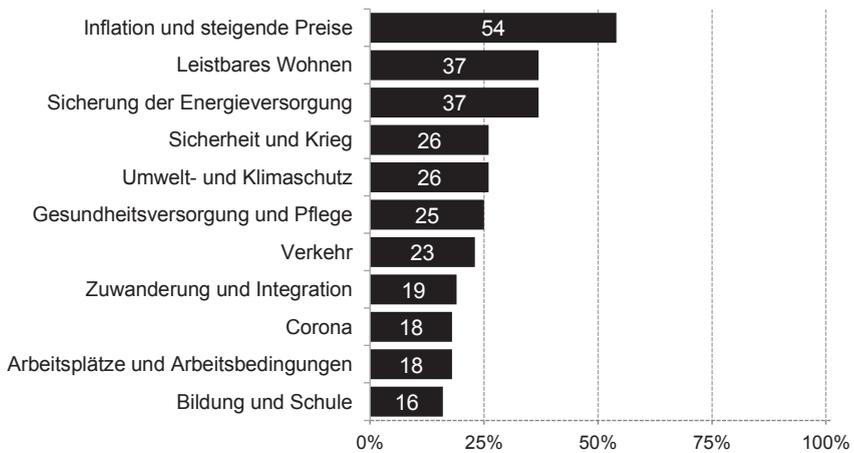
Wegen der vorgezogenen Neuwahl auf September 2022 war der Wahlkampf sehr kurz und dadurch eher flach und wenig spektakulär. Was die Themen betrifft, so wurden im Wahlkampf in erster Linie solche diskutiert, die auch auf Bundesebene die politische Agenda bestimmten. Zu 54 Prozent wurden die Themen Inflation und steigende Preise angesprochen. Es folgten leistbares Wohnen sowie Sicherung der Energieversorgung (jeweils 37 Prozent). Sicherheit und Krieg sowie Umwelt und Klimaschutz belegten mit jeweils 26 Prozent den dritten Platz im Ranking der The-

Abb. 3: Wahlverhalten nach Erwerbsstatus



Quelle: Sora/ISA 2022, 14

Abb. 4: Im Wahlkampf diskutierte Themen



Quelle: SORA/ISA 2022, 9

men, knapp vor Gesundheitsversorgung und Pflege. Das in Tirol seit Jahren heftig diskutierte Thema Verkehr, insbesondere der Schwerlastverkehr durch Tirol, folgte immer noch recht relevant mit 23 Prozent. Themen, die in der Regel von den rechtspopulistischen Parteien geritten werden, insbesondere die Zuwanderung und Integration, kamen auf 19 Prozent, es folgen Debatten rund um Corona (18 Prozent),

Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen (18 Prozent) sowie abgeschlagen Bildung und Schule mit 16 Prozent (SORA/ISA 2022, 9).

Unter den Wähler/-innen aller Parteien lag das Thema Inflation und steigende Preise an erster Stelle, nur bei den Grünen an dritter. Das Problem des leistbaren Wohnens lag bei allen an zweiter oder dritter Stelle, die Sicherung der Energieversorgung an dritter Stelle, nur bei den Grünen an vierter Stelle. Mit Ausnahme der freiheitlichen Wähler/-innen (20 Prozent) lag das Thema Corona bei den anderen Parteien zwischen 10 Prozent (Grüne, Liste Fritz) und 20 Prozent (SPÖ). Die ÖVP-Anhänger/-innen kamen hier auf 15 Prozent (SORA/ISA 2022, 22–26).

Das sonst bei Wahlen jeder Art von den rechtspopulistischen Parteien gepuschte Thema der Zuwanderung wurde im Wahlkampf mit 39 Prozent der diskutierten Themen nur von der FPÖ stark angesprochen, alle anderen Parteien blieben unter 20 Prozent (ÖVP 19; Liste Fritz 17; SPÖ und Grüne jeweils 13 Prozent) (SORA/ISA 2022, 22–26).

3. Das Wahlergebnis

Bei einer Wahlbeteiligung von 65,0 Prozent (2018: 60,0 Prozent) hat der Wahlgang zwei Premieren zu verzeichnen. Erstmals ist die ÖVP in ihrer Geschichte unter 35 Prozent gefallen. Hatte die Partei unter Landeshauptmann Günther Platter auf der Welle von Bundeskanzler Sebastian Kurz und seiner türkisen ÖVP 2018 noch 44,3 Prozent erzielt, fiel die ÖVP im September 2022 auf 34,7 Prozent zurück. Angesichts der desaströsen Umfragen für die ÖVP präsentierte sich ihr Spitzenkandidat Mattle trotz des Stimmenverlustes von knapp zehn Prozent als Retter seiner Partei und somit als Wahlsieger. Die zweite Premiere betrifft die Freiheitliche Partei Österreichs, die mit 18,8 Prozent und einem Plus von 3,3 Prozent zur zweitstärksten Partei in Tirol aufgerückt ist. Dieses Ergebnis hat dazu geführt, dass noch nie der Abstand zwischen der stärksten und der zweitstärksten Partei so gering war. Lag dieser nach den Wahlen von 2018 noch bei 27,1 Prozent (ÖVP: 44,3 Prozent; SPÖ: 17,2 Prozent) halbierte sich dieser Abstand auf 15,9 Prozent bei den Wahlen 2022 (ÖVP: 34,7 Prozent; FPÖ: 18,8 Prozent).

In der folgenden Tabelle 5 mit den Ergebnissen der Landtagswahlen seit 1945 lässt sich der Wähler/-innentrend ablesen und ersehen, wann sich das traditionelle zweieinhalb Parteiensystem geöffnet und sich allmählich zu einem Mehrparteiensystem entwickelt hat.

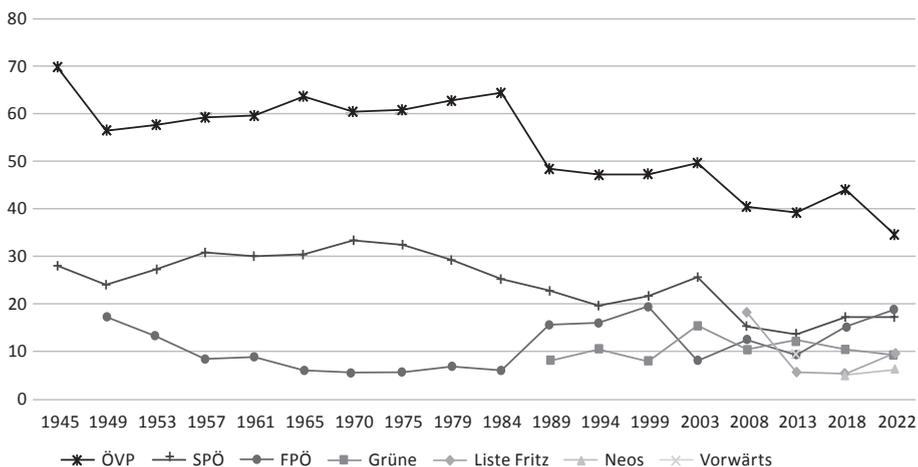
2003 lag die ÖVP noch bei einem Stimmenanteil von rund 50 Prozent und 20 Mandaten (auf 36 Landtagsmandate), 2022 nur noch bei 34,7 Prozent und 14 Mandaten.

Tab. 1: Ergebnisse der Landtagswahlen in Tirol 1945–2022 (Angaben in Prozent)

Jahr	ÖVP	SPÖ	FPÖ	Grüne	Liste Fritz	Neos	Vorwärts
1945	69,83	27,99					
1949	56,36	23,97	17,42				
1953	57,71	27,37	13,32				
1957	59,25	30,97	8,40				
1961	59,57	30,13	9,07				
1965	63,53	30,45	6,32				
1970	60,46	33,47	5,71				
1975	61,08	32,40	5,93				
1979	62,83	29,29	6,78				
1984	64,64	25,21	6,03				
1989	48,72	22,83	15,56	8,26			
1994	47,30	19,84	16,14	10,68			
1999	47,22	21,77	19,61	8,03			
2003	49,89	25,85	7,97	15,59			
2008	40,50	15,46	12,41	10,73	18,35		
2013	39,35	13,72	9,34	12,59	5,61		9,54
2018	44,26	17,25	15,53	10,67	5,46	5,21	
2022	34,71	17,48	18,84	9,20	9,90	6,29	

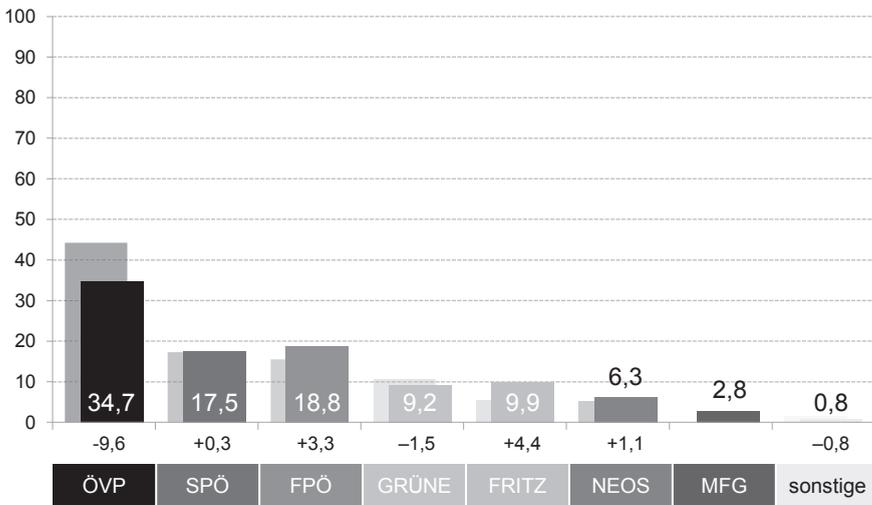
Quelle: Wiener Zeitung 2022b und eigene Ergänzung

Abb. 5: Der Wähler/-innen-Trend der Parteien bei den Landtagswahlen von 1945 bis 2022 (Angaben in Prozent)



Quelle: Wiener Zeitung 2022b und eigene Ergänzung

Abb. 6: Ergebnis der Landtagswahl Tirol 2022



Quelle: Sora/Isa 2022, 2

Die ÖVP verliert bei den Landtagswahlen 2022 drei Mandate, die FPÖ steigert ihren Anteil von 5 auf 7 Mandate, die SPÖ nimmt von 6 um eine Mandat zu, während die Liste Fritz ein Mandat dazugewinnt und nun bei drei Abgeordneten liegt. Die Grünen, im vergangenen Landtag noch mit 4 Mandaten vertreten, verlieren ein Mandat. Die Neos bleiben mit zwei Mandaten gleich.

Wahlsieger aus der Perspektive von Mandatzugewinnen sind demnach die FPÖ, die SPÖ, die Liste Fritz. ÖVP und Grüne stehen auf der Verliererseite. Die Neos stagnieren.

Ein besonderer Blick gilt immer dem Abschneiden der Frauen. Im Tiroler Landtag sind 14 Frauen vertreten, das ist eine mehr als bei den Landtagswahlen 2018. Das entspricht einem Anteil von 38,9 Prozent (2018: 36,1 Prozent) gegenüber 61,1 Prozent Männern (2018: 63,9 Prozent).

Unterschiede gibt es zwischen den Parteien. Den höchsten Anteil an Frauen weisen die Grünen mit 66,7 Prozent auf, die im Vergleich zu 2018 (25,5 Prozent) stark nachgebessert haben. Es folgen die Neos mit 50,0 Prozent, die bislang mit zwei Männern im Landtag vertreten waren. Knapp dahinter platziert sich die SPÖ mit 42,8 Prozent, 2018 waren es noch 50,0 Prozent gewesen. Die ÖVP liegt bei 35,7 Prozent und verliert einen Anteil von 5,5 Prozent, zumal sie 2018 bei 41,2 Prozent Frauenanteil lag. Die Liste Fritz kommt auf 33,3 Prozent (2018: 50,0 Prozent), an letzter Stelle befindet sich die FPÖ mit 28,6 Prozent (2018: 20 Prozent).

Tab. 2: Wahlergebnis 2022 im Vergleich zu den Landtagswahlen 2018

Wählergruppe	Jahr	Stimmen	+/-	Prozent	+/-	Mandate	+/-
Anton Mattle Tiroler Volkspartei (MATTLE)	2022	119.167	-22.524	34,71	-9,55	14	-3
	2018	141.691		44,26		17	
Sozialdemokratische Partei Österreich – Tirol (SPÖ)	2022	60.009	+4.785	17,48	+0,23	7	+1
	2018	55.224		17,25		6	
Freiheitliche Partei Österreichs – die Tiroler Freiheitlichen (FPÖ)	2022	64.683	+14.956	18,84	+3,31	7	+2
	2018	49.727		15,53		5	
Die Grünen – Die Grüne Alternative Tirol (GRÜNE)	2022	31.598	-2.569	9,20	-1,47	3	-1
	2018	34.167		10,67		4	
Liste Fritz – Bürgerforum Tirol (FRITZ)	2022	33.990	+16.519	9,90	+4,44	3	+1
	2018	17.471		5,46		2	
Neos (NEOS)	2022	21.589	+4.919	6,29	+1,08	2	+0
	2018	16.670		5,21		2	
MFG Österreich – Menschen Freiheit Grundrechte (MFG)	2022	9.539		2,78		0	keine Vergleichsdaten
mach mit – Die Liste für alle anderen (MACH MIT)	2022	453		0,13		0	keine Vergleichsdaten
Kommunistische Partei Österreichs (KPÖ)	2022	2.312		0,67		0	keine Vergleichsdaten

Quelle: Land Tirol 2022b

Tab. 3: Anteil der Frauen im Tiroler Landtag nach Parteien. In Klammern die Ergebnisse der Landtagswahl 2018

	Fraktionsgröße	Frauen	Männer	Frauenanteil
ÖVP	14 (17)	5 (7)	9 (10)	35,7 (41,2)
SPÖ	8 (6)	3	4 (3)	42,8 (50,0)
FPÖ	7 (5)	2 (1)	5 (4)	28,6 (20,0)
Liste Fritz	3 (2)	1 (1)	2 (1)	33,3 (50,0)
Grüne	3 (4)	2 (1)	1 (3)	66,7 (25,5)
Neos	2 (2)	1 (0)	1 (2)	50,0 (0,0)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

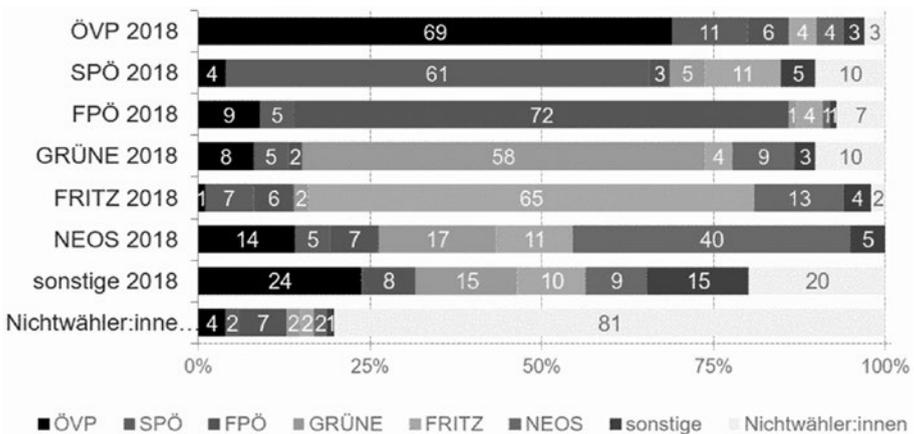
4. Wählerströme

Im Vergleich zu den Landtagswahlen im Jahre 2018 verlor die ÖVP laut Sora-Wähler/-innen-Stromanalyse an alle anderen wahlwerbenden Listen, nur nicht an die Grünen, mit denen sie fast zehn Jahre eine Koalition bildete. 69 Prozent ihrer WählerInnen von 2018 konnte die Liste Mattle halten. Allerdings verlor die Volkspartei 16.000 Stimmen an die SPÖ, 9.000 an die Freiheitlichen, 6.000 an die Liste FRITZ und 5.000 an die NEOS. Diese Verluste konnte die ÖVP durch die Mobilisierung von Nichtwähler/-innen etwas ausgleichen (8.000). Allerdings gingen 4.000 ÖVP-Wähler/-innen von 2018 diesmal nicht zur Wahl.

Die SPÖ konnte 61 Prozent ihrer Wähler/-innen von 2018 wieder überzeugen. Die Sozialdemokraten verloren am meisten an die Liste Fritz (6.000 Stimmen) sowie an die Grünen (3.000). Diese Verluste wurden durch die Zugewinne aus der ÖVP (16.00 Stimmen) mehr als ausgeglichen.

Von allen wahlwerbenden Listen schaffte es die FPÖ mit 72 Prozent am deutlichsten, ihre Wähler/-innen von 2018 erneut an sich zu binden. Der Austausch von Wähler/-innen zwischen ÖVP und FPÖ geht zugunsten der Freiheitlichen aus. Ehemalige Nichtwähler/-innen haben proportional am meisten die FPÖ unterstützt (15.000). Die Grünen konnten lediglich 58 Prozent ihrer Wähler/-innen von 2018 halten. Jeweils 3.000 Stimmen verloren sie an ÖVP und an die Neos, etwas kam von ehemaligen Nichtwähler/-innen zurück.

Abb. 7: Wähler/-innenwanderungen 2022 ausgehend von der Landtagswahl 2018



Quelle: SORA 2022a

Die Liste Fritz konnte 65 Prozent ihrer Wähler/-innen von 2018 erneut überzeugen. Jeweils 6.000 Stimmen kamen von der ÖVP und der SPÖ, dafür verlor die Liste 2.000 Stimmen an die Neos. Die Neos schafften es, 40 Prozent ihrer Wähler/-innen von 2018 zu halten. Neu hinzu kamen 5.000 Stimmen von der ÖVP, Neos-Stimmen gingen aber auch, wenngleich in geringerem Ausmaß, an die ÖVP. Die Liste Österreich – Menschen Freiheit Grundrechte (MFG), eine impfkritische bis impfgegnerische Bewegung, schaffte den Einzug in den Landtag nicht. Der raketenhafte Erfolg wie bei den Landtagswahlen in Oberösterreich 2002 (6,2 Prozent und drei Mandate) blieb mit dem Abflachen der Pandemie in Tirol aus (Tiroler Tageszeitung 2021). (Alle Daten aus SORA 2022a, siehe Abb. 7).

5. Die neue Landesregierung und ein Blick in die Zukunft

Nach den Landtagswahlen von 2018 wurde die ÖVP noch als „(eingeschränkt) dominanter Player in Tirols Politik“ bezeichnet (Karlhofer 2018, 40). Bei den Landtagswahlen 2008 und 2013 hatte die Volkspartei empfindliche Verluste hinnehmen müssen, weil sie mit aus den eigenen Reihen erwachsenen Konkurrenten konfrontiert gewesen war. Diese Verluste konnte die ÖVP 2018 unter Landeshauptmann Günther Platter wieder wettmachen. Der strukturelle Einbruch durch die Bildung neuer Parteien (Liste Fritz; Vorwärts Tirol) aus dem Schoß der ÖVP ist 2022 allerdings durch einen physiologischen Einbruch ersetzt worden.

Heute sind sechs Parteien im Tiroler Landtag vertreten, alle sechs kann man als relevante Parteien ansehen, weil sie entweder ein Koalitionspotential oder ein Erpressungspotential besitzen (vgl. Sartori 1976, 1982, 9–10). Man kann somit von einem gemäßigttem Mehrparteiensystem sprechen, aber nicht mehr mit einer dominanten Partei, wie dies bis zu den Wahlen im Herbst 2022 noch der Fall war.

Die neue Landesregierung aus ÖVP und SPÖ mit 21 Mandaten auf 36 löst nach zwei Legislaturperioden die Regierung aus ÖVP und Grünen ab. Die acht Regierungsämter teilen sich fünf Vertreter/-innen der ÖVP und drei der SPÖ. Die Parität unter den Geschlechtern ist in der Regierung im Vergleich zur vorherigen Legislaturperiode nicht mehr gegeben. Fünf Männern stehen sich drei Frauen gegenüber, zwei von der ÖVP (auf fünf), eine von der SPÖ (auf drei).

Tirol galt bei der Berücksichtigung des Frauenanteils in der Landesregierung unter Landeshauptmann Platter als vorbildlich, der über zwei Legislaturperioden einer nach Geschlechtern paritätisch aufgeteilten Regierung vorstand. Der Frauenanteil ist 2022 von 50,0 Prozent auf 37,5 Prozent zurückgefallen.

Tab. 4: Anteil der Frauen in den Landesregierungen (in Klammern der Vergleich mit der Legislaturperiode 2018-2022)

	insgesamt	Frauen	Männer
Anzahl der Regierungsmitglieder	8 (8)	3 (4)	5 (4)
Frauenanteil in Prozent		37,5 (50,0)	62,5 (50,0)

Quelle: Traweger/Pallaver 2022, 30 und eigene Ergänzungen

Obwohl sich das Kräfteverhältnis geändert hat, ist die Ressortverteilung in etwa gleich geblieben. Trotz Wahlniederlage hat die ÖVP alle Schlüsselressorts behalten. Die ÖVP behält sich die Ressorts mit Einfluss, wie die Finanzen, Landesgesellschaften oder Raumordnung. Die SPÖ verwaltet eher immaterielle Ressourcen wie Integration oder Mindestsicherung (vgl. Tiroler Tageszeitung 2022b). Trotz eines abnehmenden Konsenses auf Landesebene bleibt die ÖVP nach wie vor die dominierende Kraft in Tirol. Das hängt nicht nur von den Regierungsressorts mit Einfluss ab, sondern von der kapillaren Einflussnahme durch die Bünde, insbesondere des Bauern- und Wirtschaftsbundes. Nicht unterschätzt werden darf die Dominanz auf kommunaler Ebene, wo die ÖVP, trotz einiger elektoraler Erosionsprozesse, nach wie vor die „Bürgermeisterpartei“ ist. Der Unterbau des politischen Systems bleibt weiterhin im Einflussbereich der ÖVP.

Landeshauptmann Toni Mattele war zu Beginn seiner Funktionsperiode als Parteiobmann nicht unumstritten. Insbesondere der Wirtschaftsflügel der Partei hatte starke Vorbehalte gegenüber dem ehemaligen Bürgermeister von Galtür, der erstmals 2021 als Landesrat in die Regierung trat. Der fast 100 prozentige Konsens bei seiner Wahl zum Obmann der Volkspartei hat Mattele eine starke Rückendeckung gegeben. Seine schnelle und geschickte Regierungsbildung mit der SPÖ hat vorerst den letzten Kritikern den Wind aus den Segeln genommen. Vor allem der Umstand, dass Mattele mit der SPÖ einen Regierungspakt eingegangen ist, nicht mehr mit den Grünen (da dies auch numerisch nicht mehr möglich gewesen wäre), hat vor allem die Touristiker beruhigt, die mit den ökologischen Vorstellungen der Grünen nicht immer übereinstimmen.

Von der SPÖ sind keine Querschüsse zu erwarten. Nach fast zehn Jahren in der Opposition haben die Sozialdemokraten eines ihrer Wahlziele erreicht und sind wieder Regierungspartei, wollen aber nicht „Steigbügelhalter“ für die krisengeschüttelte Volkspartei sein (Arora 2022b). Die ÖVP wird aber wie seit eh und je die politisch erste Geige spielen, die SPÖ für die Begleitmusik sorgen.

Literaturverzeichnis

- Arora, Steffen (2022a), Mattles politisches “Himmelfahrtskommando” an der Tiroler VP-Spitze, in: Der Standard, 6.9.2022, <https://www.derstandard.at/story/2000138823865/mattles-politisches-himmelfahrts-kommando-an-der-tiroler-vp-spitze> (18.11.2022)
- Arora, Steffen (2022b), Georg Dornauer: „SPÖ wird nicht Steigbügelhalter für zerrüttete ÖVP“, in: Der Standard, 20.9.2022, <https://www.derstandard.at/story/2000139230479/georg-dornauer-spoew-wird-nicht-steigbuegelhalter-fuer-zerruetete-oevp> (20.12.2022)
- Die Presse (2022), Mattle mit 98,9 Prozent zu Tiroler ÖVP-Obmann gewählt, 9.7.2022, <https://www.die-presse.com/6163367/mattle-mit-98-9-prozent-zu-tiroler-oevp-obmann-gewaehlt> (2.2.2023)
- Der Standard (2022), Steirischer Landeshauptmann Schützenhöfer übergibt Amt im Juli an Drexler, in: Der Standard, 03.06.2022, <https://www.derstandard.at/story/2000136275634/landeshauptmann-hermann-schuetzenhoefer-soll-vor-ruecktritt-stehen> (1.2.2023)
- Der Standard (2023), Niederösterreich-Wahl: Je geringer die Impfquote, desto stärker die FPÖ, 31.01.2023, <https://www.derstandard.at/story/2000143079182/niederosterreich-wahlen-je-geringer-die-impfquote-desto-staerker-die-fpoe> (2.2.2023)
- Gehler, Michael (2004), Aufbrüche zur Moderne. Die Amtszeit von Tirols Landeshauptmann Wendelin Weingartner 1993–2002, in: Karhofer, Ferdinand/Pelinka, Anton (Hg.): Politik in Tirol, Innsbruck/Wien/München/Bozen: StudienVerlag, 245–275
- Karhofer, Ferdinand (2018), Die Landtagswahl 2018. Rebellion und Beharrung in Tirols Parteienlandschaft, in: Karhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hg.), Politik in Tirol. Jahrbuch 2019, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag, 29–42
- Karhofer, Ferdinand (2022), Übergabe ohne Weitblick, in: Tiroler Tageszeitung, 6.8.2022, 2.
- Karhofer, Ferdinand/Seeber, Gilg (2000), Regionales Wahlverhalten: Analyse der Tiroler Landtagswahl 1999, in: Plasser, Fritz/Ullram, Peter A./Sommer, Franz (Hg.), Das österreichische Wahlverhalten (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Bd. 21), Wien: Signum Verlag, 289–303
- Land Tirol (2022a), Landeshauptmann Anton Mattle, <https://www.tirol.gv.at/regierung/anton-mattle/> (1.2.2023)
- Land Tirol (2022b), Landtagswahl 2022. Landesergebnis, https://wahlen.tirol.gv.at/landtagswahl_2022/index.html (17.11.2022)
- Sartori, Giovanni (1976), Parties and Party Systems, Cambridge. Cambridge University Press
- Sartori, Giovanni (1982), Teoria dei partiti e caso italiano, Milano. SugarCo edizioni
- Schröder, Christoph (2020), Schlicht und ergreifend widerwärtig, in: Die Zeit, 6.6.2020, <https://www.zeit.de/kultur/kunst/2020-06/ischgl-partytourismus-skigebiet-bildband> (18.11.2022)
- Simmel, Georg (1992), Soziologie. Untersuchungen über Formen der Vergesellschaftung, hg. von Otthein Rammstedt, Frankfurt/M.; Suhrkamp
- SORA (2022), Landtagswahl in Tirol, <https://www.sora.at/nc/news-presse/news/news-einzelansicht/news/landtagswahl-tirol-1132.html> (31.1.2023)
- SORA (2022a), Landtagswahl Tirol 2022: Wählerströme, <https://www.sora.at/themen/wahlverhalten/wahlanalysen/waehlerstromanalysen/ltw-tir22.html> (2.2.2023)

- SORA/ISA (2022), Wahltagsbefragung und Wählerstromanalyse. Landtagswahl Tirol 2022, 25. 09. 2022, https://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2022_ORF_SORA_ISA_Wahltagsbefragung_Tirol_2022_gesamt.pdf (18.11.2022)
- Tiroler Tageszeitung (2021), ÖVP verteidigt Platz 1 bei OÖ-Wahl klar, FPÖ vor SPÖ, MFG & NEOS im Landtag, <https://www.tt.com/artikel/30801943/oevp-verteidigt-platz-1-bei-ooe-wahl-klar-fpoe-vor-spo-mfg-neos-im-landtag> (19.11.2022)
- Tiroler Tageszeitung (2022a): Platter zu Rückzug: „Mit 68 Jahren tut man sich das nicht mehr an,“ in: Tiroler Tageszeitung, 13.06.2022, <https://www.tt.com/artikel/30822895/platter-zu-rueckzug-mit-68-jahren-tut-man-sich-das-nicht-mehr-an> (1.2.2023)
- Tiroler Tageszeitung (2022b), Mehr vom Gleichen mit neuen, alten Gesichtern?, 24.10.2022, 5.
- Tschiderer, Martin (2022), Rücktritt Günther Platters: Absprung zu einem günstigen Zeitpunkt, in: Der Standard, 13.06.2022, <https://www.derstandard.at/story/2000136525458/ruecktritt-guenther-platters-absprung-zu-einem-guenstigen-zeitpunkt> (1.2.2023)
- Traweger, Christian/Pallaver, Günther (2020), Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Neue Herausforderungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung, Innsbruck: Studia Verlag
- Wiener Zeitung (2022a), Die ÖVP will nicht mehr neu sein, in: Wiener Zeitung, 29.04.2022, <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2145727-Die-OeVP-will-nicht-mehr-neu-sein.html> (1.2.2023)
- Wiener Zeitung (2022b), Wahlergebnisse seit 1945, <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wahlen/landtagswahlen/tirol/tirol-wahl-in-zahlen/2162357-Wahlergebnisse-seit-1945.html> (20.12.2022)
- Willim, Christian (2022), Tirols neuer VP-Chef Mattle hat seine Liste für die Landtagswahl, in: Kurier, 19.7.2022, <https://kurier.at/chronik/oesterreich/tirols-neuer-vp-chef-mattle-hat-seine-liste-fuer-die-landtagswahl/402080947> (20.12.2022)

Petra Malfertheiner

Die antizyklische Kommunalwahl in der Gemeinde Kastelruth

The anti-cyclical local election in the Municipality of Castelrotto/Kastelruth

Abstract In March 2022, mistrust due to the pandemic governance of the mayor, Andreas Colli, and his attitude towards compulsory certificates serving as proof of vaccination or recovery from COVID-19, led to the resignation of all members of the municipal council of the Municipality of Castelrotto/Kastelruth. On 13 November 2022, new elections took place, in which three parties and a total of 62 candidates made up the political offer. The curious thing about the election was that the outgoing mayor, who was distrusted, formed a new list with which he competed against both lists to which he had belonged during his political career. While its results were relatively weak compared to past results, the incumbent South Tyrolean People's Party was able to prevail both for the mayor's office and in the municipal council, where it now holds 10 of the total 18 seats. While Cristina Pallanch Malfertheiner is the first female mayor of the Municipality of Castelrotto/Kastelruth, women as well as the Ladin-speaking minority are clearly underrepresented in the municipal council, while Italian-speakers are not represented at all.

1. Entwicklungsverlauf

Die Coronapandemie hat weltweit nicht nur gesundheitliche und gesundheitspolitische Auswirkungen mit sich gebracht, sondern Regierungen und Parlamente auch vor politische und rechtliche Herausforderungen unerwarteten Ausmaßes gestellt und sie zu Maßnahmen veranlasst, die von der Bevölkerung unterschiedlich bewertet und mitgetragen wurden. Besonders in der Anfangsphase war in Italien ein zentralisiertes Pandemiemanagement dominierend, bei dem wenig Raum für Nuancierung in den einzelnen Regionen und Kommunen möglich war. In hoher Frequenz wurden vom Präsidenten des Ministerrates Verordnungen, so genannte D.P.C.M., und Gesetzesdekrete ad hoc erlassen, die das Land sicher durch die Gesundheitskrise steuern sollten. Genau ein derartiges Gesetzesdekret löste in der Gemeinde Kastelruth eine Regierungskrise aus, die Neuwahlen unausweichlich machte und schließlich den amtierenden Bürgermeister Andreas Colli aus dem Amt hob.

Mit Gesetzesdekret Nr. 1 zu den dringenden Maßnahmen zur Bekämpfung des COVID-19-Notstands, insbesondere an Arbeitsplätzen, Schulen und Hochschulen, das am 7. Jänner 2022 im Gesetzesanzeiger (*Gazzetta Ufficiale Serie Generale*, n. 4) (vgl. Italia. Il Presidente della Repubblica 2022a) veröffentlicht wurde, wurde ab dem 15. Februar 2022 für Personen über 50 Jahren die 2G-Regel am Arbeitsplatz verpflichtend. Das heißt, dass Personen über 50 auf Nachfrage von zur Kontrolle Befugten ihren Impfstatus bzw. ihre Genesungsbescheinigung nachweisen mussten oder im gegenteiligen Fall nicht arbeiten durften.

Mit Verweis auf die Europäische Datenschutzgrundverordnung DSGVO 2016/679 und darauf, dass ihm selbst in seiner Funktion als Bürgermeister die Kontrolle des Impf- bzw. des Genesungsstatus obliege, weigerte sich der 57-jährige Andreas Colli die sensiblen Daten zu seinem Impf- bzw. Genesungsstatus gegenüber dem Fraktionssprecher der Südtiroler Volkspartei, für welche Andreas Colli im Herbst 2020 die Kommunalwahl angeführt hatte, bekanntzugeben. Diese gesetzliche Grauzone, in der nicht klar war, wer in diesem Fall kontrollbefugt sei und ob Beschlüsse des Gemeinderates rechtsgültig seien, wenn sich herausstellen würde, dass Sitzungsteilnehmende aufgrund der geltenden Pandemiebestimmungen nicht teilnahmeberechtigt gewesen wären (Senoner 2022, 15), veranlasste die Mehrheitspartei SVP dazu, eine Woche nach der ersten Gemeinderatssitzung des Kalenderjahres, die am 10. März 2022 stattgefunden hatte und der der Bürgermeister beigewohnt hatte, am 17. März 2022 zurückzutreten. Diesem Rücktritt schloss sich die zweite im Gemeinderat vertretene Fraktion, die Freie Liste | Lista Civica | Lista Liedia, an. Über die Gründe des geschlossenen Rücktritts aller Ratsmitglieder mit Ausnahme des Bür-

germeisters wurden medial viele Vermutungen angestellt. Nicht zuletzt die impfkritischen Äußerungen Collis auf Facebook sollen zu einem Vertrauensbruch innerhalb der SVP geführt haben (vgl. Rai News 2022a).

Art. 193 des Kodex der örtlichen Körperschaften der Autonomen Region Trentino-Südtirol sieht in der geltenden Fassung¹ vor, dass der Gemeinderat bei einem Rücktritt der Mehrheit der zugewiesenen Ratsmitglieder aufgelöst wird, wenn sie ihren Rücktritt zusammen einreichen oder durch getrennte, jedoch beim Protokoll der Körperschaft gleichzeitig abgegebene Akte erklären. Dementsprechend hat die Südtiroler Landesregierung am 22. März 2022 Andreas Fraccaro, ehemaliger Gemeindesekretär der Gemeinde Sarntal und Stellvertreter des Bürgermeisters der Gemeinde Ritten, zum Kommissär ernannt, welcher die Befugnisse des Bürgermeisters, des Gemeindeausschusses und des Gemeinderats bis zu den Neuwahlen am 13. November desselben Jahres ausgeübt hat (vgl. Gemeindezeitung Kastelruth 2022a). Paradoerweise wurde zwei Tage nach Amtsantritt durch den kommissarischen Verwalter der Gemeinde Kastelruth im Gesetzesdekret Nr. 24 vom 24. März 2022 (Gazzetta Ufficiale Serie Generale, n. 70) die Aufhebung des Ausnahmezustandes mit 31. März 2022 bekanntgegeben und die 3G-Regel (getestet, geimpft, genesen) für Personen über 50 Jahren am Arbeitsplatz, die ab 25. März 2022 galt, eingeführt (vgl. Italia. Il Presidente della Repubblica 2022b; Ministero della Salute 2022).

2. Politisches Angebot

Am 13. November 2022 fand schließlich die antizyklische Kommunalwahl in Kastelruth statt, bei der der Gemeinderat sowie der Bürgermeister/die Bürgermeisterin für die verbleibende Legislaturperiode ermittelt werden sollte. Neben der *Südtiroler Volkspartei*, die seit 1946 den Bürgermeister und die absolute Mehrheit der Ratsmitglieder stellte und 2022 mit Cristina Pallanch Malfertheiner als Spitzenkandidatin ins Rennen ging, traten die bereits im Gemeinderat vertretene *Freie Liste | Lista Civica | Lista Liedia* sowie die neu gegründete Bürgerliste *Mir Bürger* mit Andreas Colli als Kandidaten für das Bürgermeisteramt an. Obwohl bereits öfters drei Listen angetreten waren,² war das politische Angebot der sich zur Wahl stellenden Personen noch nie so groß. Insgesamt stellten sich 62 Kandidatinnen und Kandidaten der Wahl, was bei 18 im Gemeinderat verfügbaren Sitzen 3,44 kandidierende Personen pro Sitz ausmacht. 27 Kandidatinnen und Kandidaten stellten sich auf der Liste *Mir Bürger* der Wahl, die SVP trat mit 25 Personen an, während die *Freie Liste | Lista Civica | Lista Liedia* mit zehn Kandidatinnen und Kandidaten ins Rennen ging. Das

Altersspektrum reichte von 20 bis 79 Jahren. Sowohl die Freie Liste | Lista Civica | Lista Liedia als auch die Liste Mir Bürger stellten mit respektive 6 von 10 (60 Prozent) bzw. 15 von 27 (55,56 Prozent) mehr Kandidatinnen als Kandidaten auf, während der Frauenanteil auf der Liste der Südtiroler Volkspartei mit 7 Kandidatinnen 28 Prozent betrug. Insgesamt gerechnet waren die weiblichen Kandidatinnen mit 45,16 Prozent unterrepräsentiert.

Der sprachlichen Diversität der Gemeinde Kastelruth sind die Listen nur teilweise gerecht geworden. Während sich die Bevölkerung laut den Daten der Volkszählung 2011 aus 80,94 Prozent Deutschsprachigen, 15,37 Prozent Ladinischsprachigen und 3,69 Prozent Italienischsprachigen zusammensetzt (vgl. ASTAT – Landesinstitut für Statistik 2011), waren auf der Liste der Südtiroler Volkspartei die ladinische Sprachgruppe mit fünf Kandidatinnen und Kandidaten (20 Prozent) und die italienische Sprachgruppe mit einem Kandidaten (vier Prozent) vertreten. Im Aufgebot der Liste Mir Bürger war jeweils ein ladinischsprachiger Kandidat (3,7 Prozent) und eine italienischsprachige Kandidatin (3,7 Prozent). Die Freie Liste | Lista Civica | Lista Liedia trat hingegen mit einer ladinischsprachigen Kandidatin (zehn Prozent) an, allerdings ohne Vertretung der italienischen Sprachgruppe (0 Prozent). Insgesamt betrug der Anteil der ladinischen Sprachgruppe 11,29 Prozent, jener der italienischen Sprachgruppe 1,61 Prozent. Trotz der Präsenz der drei Sprachgruppen waren die Printwerbungen der drei Listen mit Ausnahme von wenigen Sätzen in ladinischer Sprache auf dem Flyer der Freien Liste | Lista Civica | Lista Liedia ausschließlich auf Deutsch verfasst. Der Social Media-Auftritt der Liste Mir Bürger auf Facebook und Instagram wurde vorwiegend zweisprachig auf Deutsch und Italienisch gestaltet.

Thematisch gab es mehrere Überlappungen zwischen den Wahlprogrammen der Listen. Die größte gemeinsame Schnittstelle, wenngleich in unterschiedlicher Ausprägung, gab es in der von Wasserknappheit einerseits und Überschwemmungen andererseits sowie einer Borkenkäferplage geprägten Gemeinde im Bereich des Umweltschutzes, der Nachhaltigkeit, der erneuerbaren Energien und des Klimaschutzes. Weitere Themen, die den kurzen, verhaltenen Wahlkampf prägten, waren das leistbare Wohnen, Transparenz und Bürgernähe in der Kommunalpolitik sowie die Regulierung der Mobilität und des Tourismus. Während sich die Südtiroler Volkspartei in der Gemeinde Kastelruth als wirtschafts- und handwerksorientierte Partei der Mitte mit sozialen Anliegen einordnen lässt, tritt die Freie Liste | Lista Civica | Lista Liedia für ökosoziale Interessen ein, die klassischerweise dem Mitte-Links-Lager zuzuordnen sind. Die Liste Mir Bürger hingegen trat als heterogene Gruppe auf, die nicht unbedingt die Coronapolitik in den Mittelpunkt stellte, die im Wahlkampf eine

vernachlässigbare Rolle spielte, sondern deren zentrales verbindendes Element war der Drang nach politischem Pluralismus und nach der Reduzierung der SVP-Mehrheit im Gemeinderat. Mehrere Kandidaten und Kandidatinnen der Liste Mir Bürger waren ehemalige SVP-Mitglieder und haben bei vergangenen Wahlen für die Südtiroler Volkspartei kandidiert bzw. saßen als SVP-Ratsmitglieder im Gemeinderat. Ideologisch ist die Liste in der Parteienlandschaft schwer einzuordnen. In diesem Sinne ähnelt die Liste der 5-Sterne-Bewegung in ihren Anfangsjahren sowie der Landesbewegung Freie Wähler Bayern, die damit wirbt, pragmatische Politik jenseits von Parteiideologien zu betreiben (vgl. Freie Wähler 2022), und der die Liste Mir Bürger inhaltlich nahesteht.³ Die Wahlkampagne der Liste Mir Bürger wurde von der Absenz ihres Spitzenkandidaten Andreas Colli geprägt, der sich während des gesamten Wahlkampfes bis einschließlich nach der Kommunalwahl beruflich im Ausland befand und weder für Wahlkampfveranstaltungen noch für Interviews zur Verfügung stand. Die Südtiroler Volkspartei und die Freie Liste | Lista Civica | Lista Liedia haben auf Diskussionsabende mit Bürgerinnen und Bürgern in mehreren Fraktionen der Gemeinde gesetzt. Abgesehen davon fanden die Vorstellungen der Kandidatinnen und Kandidaten sowie die Wahlwerbung aller drei Listen vorwiegend auf den Social Media-Plattformen Facebook und Instagram sowie mittels klassischer Printbroschüren statt.

Kurioserweise ist die über 30 Jahre andauernde kommunalpolitische Biografie von Andreas Colli von allen drei im Angebot stehenden Listen geprägt. In den drei Legislaturperioden zwischen 1995 und 2005 war er als Vertreter der Freien Liste Kastelruth in der Opposition im Gemeinderat, ehe er 2005 als unabhängiges Mitglied auf der Liste der Südtiroler Volkspartei kandidierte und schließlich fünf Jahre als Gemeindereferent für öffentliche Arbeiten, Lizenzwesen und Polizei unter Bürgermeister Hartmann Reichhalter (SVP) tätig war. 2010 trat er selbst als SVP-Bürgermeisterkandidat gegen Hartmann Reichhalter (ebenfalls SVP) und Christoph Senoner (Freie Liste Kastelruth) an und konnte mit 49,4 Prozent der Stimmen die Wahl für sich gewinnen. Diesen Zuspruch konnte er 2015 als Bürgermeister der Südtiroler Volkspartei mit 85,4 Prozent der Stimmen gegen den zweiten SVP-Bürgermeisterkandidaten Stefan Perathoner weiter ausbauen. Nachdem er bei den Landtagswahlen mit 5.298 Vorzugsstimmen als 18. und damit dritter Nichtgewählter der SVP-Liste den Einzug in den Südtiroler Landtag verpasste (vgl. Südtiroler Volkspartei 2018), gewann Colli die Bürgermeisterwahl 2020 mit 71,8 Prozent der Stimmen gegen den Kandidaten der Freien Liste | Lista Civica | Lista Liedia Christoph Senoner, der auch bei den Neuwahlen 2022 wieder antrat (vgl. Civis.bz.it Das neue Südtiroler Bürgernetz 2022).

3. Wahlergebnis

Die Bürgermeisterkandidatin der Südtiroler Volkspartei, Cristina Pallanch Malfertheiner, konnte sich mit 45,53 Prozent⁴ der Stimmen gegen ihre Kontrahenten Andreas Colli von der Liste Mir Bürger (34,87 Prozent) sowie Christoph Senoner von der Freien Liste | Lista Civica | Lista Liedia (19,6 Prozent) durchsetzen und ging aus der Kommunalwahl als Wahlsiegerin hervor. Somit ist sie nach sieben männlichen Bürgermeistern in der Nachkriegszeit die erste Bürgermeisterin der Gemeinde Kastelruth (vgl. Nössing 1983). Ihre beiden Kontrahenten, Colli und Senoner, wurden als Mitglieder in den Gemeinderat gewählt.

Tab. 1: Stimmen für das Amt der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters

Liste	Anzahl der Stimmen	Prozente
Freie Liste – Christoph Senoner	680	19,591%
Südtiroler Volkspartei – Cristina Pallanch Malfertheiner	1.581	45,549%
Mir Bürger – Andreas Colli	1.210	34,86%

Quelle: Gemeindezeitung Kastelruth (2022b)

Mit 54,95 Prozent der Stimmen konnte sich auch die von Pallanch Malfertheiner angeführte Südtiroler Volkspartei als stärkste Liste durchsetzen, wenngleich mit dem schwächsten Ergebnis auf Gemeindeebene seit ihrem Bestehen. Die SVP, die bisher in allen Legislaturen über eine deutliche Mehrheit der Mandate verfügte, konnte zehn der 18 Sitze, davon ein Restmandat, für sich gewinnen. Dies bedeutete einen Verlust von fünf Sitzen zu Gunsten der neu gegründeten Liste Mir Bürger.

Das Inkognito blieb bis zur Auszählung der Stimmen die Liste Mir Bürger, die ohne Wahlveranstaltung und trotz der Abwesenheit ihres Spitzenkandidaten während des gesamten Wahlkampfes auf Anhieb 25,55 Prozent der Stimmen für den Gemeinderat gewinnen konnte. Damit wurden der Liste fünf Mandate, davon ein Restmandat, zugewiesen.

Als dritte Gruppierung konnte die Freie Liste | Lista Civica | Lista Liedia jene drei Sitze, die sie bereits innehatte, bestätigen.

Für die SVP war das Wahlergebnis eine relative Niederlage. Durch die absolute, wenngleich knappe Mehrheit hat die SVP ihr relativ bescheiden gestecktes Wahlziel erreicht und konnte damit auch die erste Koalitionsregierung in der Gemeinde Kastelruth verhindern. Diese Option wurde von der neu gewählten Bürgermeisterin am Morgen nach der Wahl kategorisch ausgeschlossen (vgl. Rai News 2022b). In einer

Tab. 2: Listenstimmen

Liste	Anzahl der Listenstimmen	Prozente	Zugewiesene Sitze
Freie Liste	683	19,497%	3
Südtiroler Volkspartei	1.953	54,953%	10
Mir Bürger	895	25,55%	5

Quelle: Gemeinde Kastelruth (2022)

der insgesamt sechs Wahlsektionen, Sektion 3, die mehrere Fraktionen, u. a. auch die Seiser Alm umfasst, konnte Colli sogar mehr Stimmen erzielen als die Gesamtsiegerin Pallanch Malfertheiner.

Die Zersplitterung der Stimmen auf die drei Listen lassen sich durch die wachsende Fragilität der Mehrheitspartei sowie das breitere politische Angebot erklären (vgl. Atz/Pallaver 2016). Obschon sich landespolitische Geschehnisse auf kommunale Wahlergebnisse generell nur begrenzt auswirken, waren die SVP-internen Querelen infolge der wenige Monate zurückliegenden Veröffentlichung des Buches „Freunde im Edelweiß“ (vgl. Franceschini/Oberhofer 2022) und der Abhörprotokolle dem Image der Südtiroler Volkspartei als vertrauensstiftende Konstante wohl auch auf Kommunalebene nicht förderlich.

Generell erfreuen sich Personenlisten großer Beliebtheit (vgl. Atz/Pallaver 2016). Im Falle der Liste Mir Bürger kommt hinzu, dass es sich bei Andreas Colli um einen auch in den vergangenen Legislaturperioden besonders beliebten Spitzenkandidaten handelte, der jahrzehntelange Erfahrung mitbrachte. Diese Beliebtheit lässt sich auch aus dem beachtlichen Wahlergebnis ablesen, das er ohne jeglichen Wahlkampf und in Abwesenheit erreichen konnte. Der Amtsinhaberbonus wurde somit zwar zwischen der amtierenden Partei der SVP und dem amtierenden Bürgermeister aufgeteilt, wobei letzterer eher davon profitierte.

Während mit Cristina Pallanch Malfertheiner zum ersten Mal eine Frau zur Bürgermeisterin der Gemeinde Kastelruth gewählt wurde, wurden aus der Liste der SVP nur zwei weitere Frauen (von insgesamt zehn Gewählten) gewählt. Die fünf Sitze der Liste Mir Bürger wurden auf vier Männer und eine Frau⁵ aufgeteilt, während alle drei Mandate der Freien Liste | Lista Civica | Lista Liedia männlichen Kandidaten zugewiesen wurden. Die insgesamt vier im Gemeinderat vertretenen Frauen (drei SVP, eine Mir Bürger) machen einen Anteil von lediglich 22,22 Prozent aus.

Auch was die Sprachgruppen betrifft, spiegelt die Zusammensetzung des Gemeinderates nicht die Realität der Bevölkerung der Gemeinde wider. Keine bzw.

keiner der insgesamt zwei italienischsprachigen Kandidierenden (SVP und Mir Bürger) wurde gewählt. Von den insgesamt sieben ladinischsprachigen Kandidierenden haben es nur zwei (beide SVP) in den Gemeinderat geschafft, was einem Anteil von 11,11 Prozent entspricht und somit leicht unter dem Anteil der ladinischsprachigen Bevölkerung in der Gemeinde Kastelruth von 15,37 Prozent liegt.

Bei der Kommunalwahl in Kastelruth konnte man auch den generellen Rückwärtstrend bei der Wahlbeteiligung (vgl. Atz/Pallaver 2016) beobachten. Während die Beteiligung bei 67,83 Prozent lag und somit leicht unter jener im Jahr 2020 war (69,4 Prozent) (vgl. Gemeindewahlen 2020 – Südtirol 2020), fällt beim Vergleich zwischen den Fraktionen eine besonders niedrige Beteiligung in der Wahlsektion 6 ins Auge, also jener der drei ladinischen Fraktionen Pufels, Runggaditsch und Überwasser, in denen auch der vergleichsweise größte Teil an italienischsprachigen Bürgerinnen und Bürgern wohnt. Dort haben nur auffallend wenige 59,6 Prozent der Wahlberechtigten von ihrem Recht Gebrauch gemacht.

Tab. 3: Wahlbeteiligung nach Wahlsektionen

Sektion	Männer	Frauen	Totale
1	69,66	66,67	68,09
2	67,82	64,96	66,36
3	78,05	75,58	76,89
4	65,29	69,09	67,18
5	70,00	70,81	70,39
6	60,49	58,46	59,50
Totale	68,40	67,26	67,83

Quelle: Gemeindezeitung Kastelruth (2022b)

Die Gründe hierfür können vielfältig sein. Zum einen waren die sieben ladinischsprachigen bzw. die zwei italienischsprachigen Kandidatinnen und Kandidaten im politischen Angebot von insgesamt 62 Kandidatinnen und Kandidaten (11,29 bzw. 3,23 Prozent) im Vergleich zu ihrem Anteil in der Bevölkerung (15,37 bzw. 3,69 Prozent) etwas unterrepräsentiert. Zum anderen gab es von Seiten der drei im Angebot stehenden Listen kaum Informationsmaterial zur Wahl in ladinischer bzw. italienischer Sprache, was sich für die Mitglieder dieser Sprachgruppen als sprachliches Hindernis herausstellte. Gleichzeitig fühlen sich Wählerinnen und Wähler entmutigt zur Wahl zu gehen und somit die Politiken der Gemeinde Kastelruth zu gestalten, wenn sie von den Listen bzw. den Kandidatinnen und Kandidaten in deren

Programmen nicht mitgedacht und angesprochen werden. Eine Nebenursache für die geringe Wahlbeteiligung liegt vermutlich darin, dass die Kommunalwahl nicht parallel zu jener in der eng mit den ladinischen Fraktionen verbundenen Gemeinde St. Ulrich stattfand.⁶ Dadurch blieb die generelle Information sowie die Diskussion über die stattfindende Wahl aus.

4. Fazit

Die außerplanmäßige Kommunalwahl in der Gemeinde Kastelruth erwies sich als Lackmustest für die Jahrzehnte lang dominierende Südtiroler Volkspartei. Zum ersten Mal bestand für die SVP das konkrete Risiko, die absolute Mehrheit in der Gemeinde Kastelruth zu verlieren und dadurch gezwungen zu sein, eine Koalition mit einem Juniorpartner einzugehen. Angesichts der parteiinternen Skandale auf Landesebene (vgl. Franceschini/Oberhofer 2022), die während des Wahlkampfes einen langen Schatten auf die Traditionspartei warfen, hätte man vermuten können, dass diese auch im Wahlkampf eine gewisse Rolle spielen und den Diskurs prägen hätten können. Davor blieb die SVP in der Gemeinde Kastelruth aber weitestgehend verschont. Vielmehr war der Faktor Colli (vgl. Werth 2022) im Wahlkampf allgegenwärtig, während Colli selbst mit dem Geheimnis um seine Abwesenheit spielte und dadurch doch wieder von sich reden machte. Darüber, welches Ergebnis er erzielt hätte, wenn er anwesend gewesen wäre und die Liste Mir Bürger eine präzise Wahlkampagne rund um seine Person samt Informationsabenden gemacht hätte, können nur Vermutungen angestellt werden. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass das Ergebnis für die SVP knapper ausgefallen und somit ihre Mehrheit zum ersten Mal in der Geschichte gekippt worden wäre. Bei diesen spürbaren Spannungen zwischen dem Spitzenkandidaten der Liste Mir Bürger und der SVP und der medial inszenierten Bipolarität zwischen diesen beiden Listen ist es hingegen verwunderlich, dass sich die dritte Liste im Angebot, Freie Liste | Lista Civica | Lista Liedia, nicht als ernstzunehmende Alternative präsentieren konnte. Zwar ist das Ergebnis beachtenswert, doch hätte sich die ökosoziale Liste deutlicher als Option darstellen können.

Mit Ausnahme der SVP, die ihrem Parteistatut gemäß neben der deutschen auch die ladinische Sprachgruppe stark vertreten hat und auch mit einem italienischsprachigen Kandidaten ins Rennen ging, haben es die Listen versäumt, ihr Angebot auf Wählerinnen und Wähler nichtdeutscher Muttersprache auszuweiten, es ihnen mit gezielten Kampagnen vorzustellen und diese Gruppe als Akteurinnen und Akteure

in ihre Politik zu involvieren. Vor allem bei der Freien Liste | Lista Civica | Lista Liedia hätte es durchaus Raum für in sich diversere Profile gegeben.

Bis zur nächsten Kommunalwahl dauert es nur etwas mehr als zwei Jahre. Bis dahin hat die Bürgermeisterin Pallanch Malfertheiner die Möglichkeit, in das ihr anvertrautes Amt als Vorsteherin der Gemeinde hineinzuwachsen. In dieser Zeit wird sich herausstellen, ob sich die Südtiroler Volkspartei rund um die Bürgermeisterin thematisch neu orientiert, inwiefern sich die Liste Mir Bürger, die bisher deutliche Züge einer Personenliste aufweist, im Schatten ihres Spitzenkandidaten profilieren kann, und ob es der Freien Liste | Lista Civica | Lista Liedia gelingt, sich mit einem breiteren Kandidatinnen- und Kandidatenspektrum gesellschaftlich umfassender zu positionieren.

Anmerkungen

- 1 Diese Ziffer wurde durch das Regionalgesetz vom 1. August 2019, Nr. 3 geändert.
- 2 In den Jahren 2000 und 2005 trat neben der Südtiroler Volkspartei und der Freien Liste Kastelruth auch die SVP „Ladinische Fraktionen“ an. Der Gedanke hinter des kleinen SVP-Ablegers war es, die Stimmen der ladinischsprachigen Wählerinnen und Wähler zu akkumulieren. In beiden Wahlen konnte die SVP „Ladinische Fraktionen“ zwei von damals 20 Sitzen gewinnen. Bei der Kommunalwahl im Jahr 2010 stand den Wählerinnen und Wählern neben der SVP und der Freien Liste Kastelruth auch die Freiheitlichen zur Auswahl. Sowohl 2015 als auch 2020 war das Parteienspektrum mit jeweils zwei vertretenen Parteien (2015: SVP, Freiheitliche, 2020: SVP, Freie Liste) kleiner.
- 3 Einer der Namensvorschläge für die Liste Mir Bürger soll laut Medien ursprünglich Freie Wähler gewesen sein. Diese Idee soll jedoch aufgrund der Namensähnlichkeit zur bereits in der kommunalen Parteienlandschaft etablierten Freien Liste | Lista Civica | Lista Liedia wieder verworfen worden sein. (Vgl. Vikoler 2022) Von Seiten der Liste gab es hierzu keine Bestätigung.
- 4 Dies ist der niedrigste Prozentsatz, mit der ein Kandidat bzw. eine Kandidatin bisher zum Bürgermeister bzw. zur Bürgermeisterin der Gemeinde Kastelruth gewählt wurde.
- 5 Die an fünfter Stelle gewählte Kandidatin der Liste Mir Bürger, Karin Kanestrin, nahm ihr Amt bereits vor der konstituierenden Ratssitzung, die am 30. November 2022 stattfand, nicht an. Somit rückte die sechstgereichte Kandidatin, Ulrike Aichner, für sie nach.
- 6 Die drei ladinischen Fraktionen der Gemeinde Kastelruth sind traditionell stark mit der Gemeinde St. Ulrich verbunden. Dies liegt unter anderem an der geographischen Nähe, der gemeinsamen Sprache und Kultur sowie an den Schulen sowie Kultur- und Sporteinrichtungen in der Gemeinde St. Ulrich, die auch von ladinischsprachigen Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde Kastelruth besucht werden.

Literaturverzeichnis

- ASTAT – Landesinstitut für Statistik (2011), Sprachgruppenzugehörigkeit – Volkszählung, https://astat.provinz.bz.it/barometro/upload/statistikatlas/de/atlas.html#!bev/sprach_vzs/sgze_total (12.12.2022)
- Atz, Hermann/Pallaver, Günther (2016), Kommunalwahlen in Südtirol: Parteienverdrossenheit und Zunahme des Wettbewerbs, in: Engl, Alice/Pallaver, Günther/Alber, Elisabeth (Hg.), *Politika 16: Südtiroler Jahrbuch für Politik*, Bozen: Raetia, 89-112
- Autonome Region Trentino-Südtirol, Abteilung II Örtliche Körperschaften, Vorsorge und Ordnungsbefugnisse (2018), *Kodex der örtlichen Körperschaften der Autonomen Region Trentino-Südtirol*, Regionalgesetz vom 3. Mai 2018, Nr. 2 i.d.g.F., www.provinz.bz.it/verwaltung/oertliche-koerperschaften/downloads/GESETZ_RG_2018_2_Kodex.pdf (10.12.2022)
- Civis.bz.it Das neue Südtiroler Bürgernetz (2022), Wahlen, <https://civis.bz.it/de/themen/wahlen.html> (12.12.2022)

- Franceschini, Christoph/Oberhofer, Artur (2022), *Freunde im Edelweiß. Ein Sittenbild der Südtiroler Politik*, Bozen: Arob
- Freie Wähler Landtagsfraktion (2022), Über uns, <https://fw-landtag.de/ueber-uns> (12.12.2022)
- Gemeinde Kastelruth (2022), Wahlergebnisse, <https://www.gemeinde.kastelruth.bz.it/de/Politik/Organe/Gemeinderat> (20.11.2022)
- Gemeindewahlen 2020 – Südtirol (2020), Erster Wahlgang Kastelruth: Wahlbeteiligung <https://civis.bz.it/vote/gem2020/#!/de/1/elect/22030/poll> (21.12.2022)
- Gemeindezeitung Kastelruth (2022a), Der Rittner Andreas Fraccaro ist der Kommissär für unsere Gemeinde, in: *Gemeindezeitung Kastelruth/4*, 12.04.2022, 11
- Gemeindezeitung Kastelruth (2022b), Gemeinderatswahlen 2022, in: *Gemeindezeitung Kastelruth/11*, 12.12.2022, 12
- Italia. Il Presidente della Repubblica (2022a), *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore*, Decreto-legge n. 7 [online], 07.01.2022, n. 1 (Raccolta 2022), www.gazzettaufficiale.it/do/gazzetta/serie_generale/3/pdfPaginato?dataPubblicazioneGazzetta=20220107&numeroGazzetta=4&tipoSerie=SG&tipoSupplemento=GU&numeroSupplemento=0&progressivo=0&numPagina=1&edizione=0&rangeAnni= (10.01.2023)
- Italia. Il Presidente della Repubblica (2022b), *Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza*, Decreto-legge n. 24 [online], 24.03.2022, n. 1 (Raccolta 2022), www.gazzettaufficiale.it/do/gazzetta/serie_generale/3/pdfPaginato?dataPubblicazioneGazzetta=20220324&numeroGazzetta=70&tipoSerie=SG&tipoSupplemento=GU&numeroSupplemento=0&progressivo=0&edizione=0&elenco30giorni=&home=&numPagina=1 (10.01.2023)
- Ministero della Salute (2022), Cessazione dello stato di emergenza: in *Gazzetta ufficiale il decreto-legge 24 marzo 2022*, 25.03.2022, www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=5846 (12.12.2022)
- Nössing Josef (Red.) (1983), *Gemeinde Kastelruth. Vergangenheit und Gegenwart*, Bozen: Athesiadruck
- Rai News (2022a), Gemeindegemeindekrise Kastelruth: War Corona wirklich der Grund?, *Politik und Institutionen*, 18.03.2022, www.rainews.it/tgr/tagesschau/audio/2022/03/tag-Morgengespraech-Fill-Ruecktritt-Gemeinderat-bd21e8e9-e1b6-4833-b1fd-3d1ffff5875d.html (01.12.2022)
- Rai News (2022b), „Wir können mit dieser Mehrheit gut arbeiten“, *Politik*, 14.11.2022, <https://www.rainews.it/tgr/tagesschau/audio/2022/11/tag-suedtirol-kastelruth-wahlen-buiergermeisterin-cristina-pallanch-colli-1f0fec10-016d-4458-8598-77b39cd0e1c8.html> (12.12.2022)
- Senoner, Christoph (2022), Erste Gemeinderatssitzung 2022, in: *Gemeindezeitung Kastelruth/4*, 12.04.2022, 15
- Südtiroler Volkspartei (2018), #35_für_Südtirol. Der Praktiker. Andreas Colli (Bozen) www.svp.eu/de/35-fuer-suedtirol-der-praktiker-andreas-colli-bozen--1-1445.html (12.12.2022)
- Vikoler Thomas (2020), Freie Wähler, 01.10.2022, <https://www.tageszeitung.it/2022/10/01/freie-waehler/> (10.12.2022)
- Werth Andrej (2022), Der Faktor Colli, 10.11.2022, in: *FF – Das Südtiroler Wochenmagazin*, 10.11.2022, Nr. 45, 28



Theresia Morandell

Stadt und Land im Verfassungsrecht

Eine Bestandsaufnahme

The Urban and the Rural in Constitutional Law

A Stocktaking Exercise

Abstract More than half of the world's population live in urban areas and it is projected that by 2050, urban dwellers will account for two thirds of the total global population. Urbanization goes hand in hand with the depopulation of rural areas leading to new governance challenges for local governments in urban as well as rural contexts that call for adequate reflection in constitutional law. Building on a comparative study of 161 constitutional charters covering most world regions, this chapter explores the extent to which constitutions adapted to the current wave of urbanization. It reveals that first steps have been undertaken to differentiate between urban and rural local governance contexts, as well as to enhance balanced territorial development, the equitable distribution of financial resources, and local cooperation initiatives.

1. Die Urbanisierung als globales Phänomen mit Auswirkungen auf die Lokalverwaltung

Das 21. Jahrhundert ist das „Jahrhundert der Stadt“ (Peirce et al. 2009). Lag der Anteil der städtischen Bevölkerung im Jahr 1950 noch bei 30 Prozent, so lebt heute bereits mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung in Städten (55 Prozent) und laut Prognosen der Vereinten Nationen soll dieser Anteil bis ins Jahr 2050 auf zwei Drittel (68 Prozent) steigen (Vereinte Nationen 2019, 1–12). Gründe für zunehmende Urbanisierungstendenzen liegen in der Einverleibung ehemals ländlicher Gebiete durch sich räumlich ausbreitende Städte, aber auch in Migrationsbewegungen – sowohl internationale Migration als auch Binnenmigration von ländlichen in städtische Gebiete – sowie in generell höheren Geburten- als Sterberaten in städtischen Gebieten. Mit dem städtischen Wachstum geht damit auch ein kontinuierlicher Rückgang des Bevölkerungsanteils in ländlichen Gebieten einher (Vereinte Nationen 2019, 1–12).

Die Urbanisierung stellt einen der bedeutendsten demographischen Prozesse der Gegenwart dar (vgl. Vereinte Nationen 2019) und wirkt sich mitunter auch greifbar auf die Verwaltung von Städten und von ländlichen Gemeinden aus¹ (Denters/Rose 2005, 1–11; Gibbins 2001, 167–68; Palermo/Kössler 2017, 282). Dieser Beitrag beleuchtet die mit dem städtischen Wachstum und der Entvölkerung ländlicher Gebiete einhergehenden Veränderungen im Verwaltungskontext von Gemeinden und geht dabei insbesondere der Frage nach, inwiefern sich das Phänomen der Urbanisierung auf Verfassungsebene widerspiegelt.

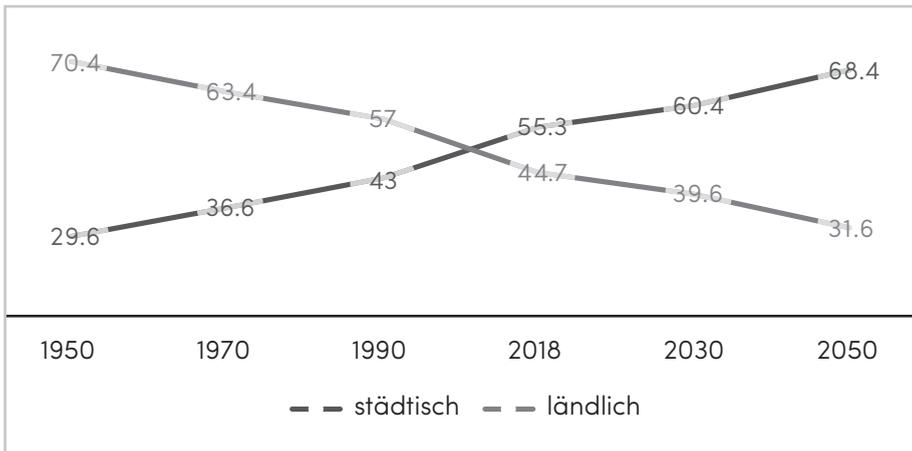
1.1 Herausforderungen für die Lokalverwaltung im Rahmen der Urbanisierung

Städte, vor allem Großstädte mit mehreren Millionen Einwohner/-innen, gelten auf dem nationalen wie auch auf dem internationalen Parkett als Brennpunkte der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Tätigkeit (Sassen 2013, 3–4). Die steigende Zahl von Bürger/-innen, die es in Großstädten zu versorgen gilt, stellt städtische Verwaltungen jedoch vor zahlreiche Herausforderungen. Dies gilt in Hinblick auf die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und von leistbarem Wohnraum, in Bezug auf den Umweltschutz und die reibungslose Funktion der städtischen Infrastruktur, sowie in Verbindung mit der Bekämpfung von sozialer Ungleichheit und städtischer Segregation (Eurostat 2016, 34; Risse et al. 2008, 14; Steytler 2005, 5). Städte wachsen zudem zunehmend physisch über ihre ursprünglichen Verwaltungsgrenzen

hinaus und stellen gemeinsam mit ihren umliegenden Gemeinden funktionell eng verflochtene Ballungsräume dar. Da die rechtliche Anpassung territorialer Verwaltungsgrenzen dem städtischen Wachstum in Metropolregionen zumeist hinterherhinkt, weisen Ballungsräume häufig einen hohen Grad der institutionellen Fragmentierung auf (Kaufmann/Sager 2019, 67; Stren/Cameron 2005, 276), erstrecken sich also über das Zuständigkeitsgebiet mehrerer Lokalverwaltungen und setzen damit zwischengemeindliche Zusammenarbeit zur Ausarbeitung gesamtheitlicher Entwicklungspolitiken für die Metropolregion voraus.

Vor dem Hintergrund dieser städtischen Entwicklungschancen und -herausforderungen häufen sich die Forderungen städtischer Verwaltungen nach territorialer Reform sowie nach einer Stärkung der Verwaltungskompetenzen und Ressourcen für städtische Gemeinden (Clark/Moonen 2017, 30–32 und 231–33; Palermo/Kössler 2017, 294–95; Steytler 2009, 393–94). In einigen Kontexten wurden diese Forderungen nach einer Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen an die neue städtische Realität bereits in die Praxis umgesetzt, etwa durch die Einrichtung von Stadtstaaten und -regionen (z. B. Brüssel, Madrid, Wien, Moskau, St. Petersburg, Canberra, Berlin, Bremen und Hamburg), Stadtprovinzen (z. B. München und Frankfurt), ebenso wie durch die Schaffung von gemeindeübergreifenden, assoziativen Verwaltungsstrukturen intermediärer Ebene (z. B. die französischen *métropoles* und die italienischen *città metropolitane*) (Gibbins 2001, 164; Vandelli 2015, 343–44).

Abb. 1: Entwicklungstrends im Anteil der städtischen und ländlichen Bevölkerung weltweit



Quelle: Vereinte Nationen 2019, 26; eigene Auswertung

Mit 45 Prozent lebt auch im Jahrhundert der Stadt nach wie vor ein bedeutender Anteil der Weltbevölkerung in Kleinstädten von bis zu 50.000 Einwohner/-innen und in ländlichen Räumen (Vereinte Nationen 2019, 1–12). Die beiden demografischen Trends der Urbanisierung und der Bevölkerungsalterung zusammengenommen führen dazu, dass ländliche Gebiete in der Regel einen höheren Anteil älterer Menschen (über 65 Jahre) und ein geringeres Arbeitskräftepotenzial aufweisen als städtische Ballungsgebiete. Ländliche Gebiete sind damit generell durch eine schwächere Wirtschaftsleistung charakterisiert, ebenso wie durch größere Schwierigkeiten im Vergleich zu Städten, öffentliche Dienstleistungen für ihre Einwohner/-innen zu finanzieren. Sie sind daher zu einem stärkeren Ausmaß auf intergouvernementale Finanztransfers angewiesen (Fernández de Losada et al. 2017, 227; OECD 2006, 1). Dabei unterscheiden sich Kleinstädte und ländliche Gebiete jedoch häufig in Bezug auf ihre geografische Lage. Isolierte, abgelegene Territorien stehen ländlichen Siedlungen in unmittelbarer Umgebung von städtischen Ballungsräumen gegenüber. Letztere können durch ihre gute Anbindung an die städtischen Zentren von vielseitigeren Entwicklungsmöglichkeiten und einer höheren Wettbewerbsfähigkeit profitieren (Fernández de Losada et al. 2017, 285–86). Durch ihre guten Pendleranbindungen sind sie insbesondere in industrialisierten Staaten zunehmend Destination von Abwanderung aus den Stadtkernen (so-genannte „Rurbanisierung“) (Graziano 2021; OECD 2006, 46).

Die Prioritäten und Anliegen von Kleinstädten und ländlichen Gemeinden unterscheiden sich damit von jenen größerer städtischer Siedlungen und erfordern eigene Verwaltungs- und Entwicklungsansätze (Fernández de Losada et al. 2017, 227). Im Jahrhundert der Stadt, in dem sich die wirtschaftliche und politische Aufmerksamkeit zunehmend auf städtische Ballungsräume richtet, besteht das Potenzial für politische Unzufriedenheit unter den Bewohner/-innen ländlicher Gebiete. Um territorialen Konflikten vorzubeugen, gewinnen ortssensible Verwaltungsansätze und die Einbeziehung ländlicher Interessen in den Entscheidungsfindungsprozess zunehmend an Bedeutung (OECD 2019, 13; Rodríguez-Pose 2018).

Territoriale Reformen stellen auch im ländlichen Kontext ein beliebtes Instrument dar, um die rechtlichen Rahmenbedingungen an die veränderten Verwaltungsanforderungen im Rahmen der Urbanisierung anzupassen und die Erbringung hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen trotz Tendenzen zur Entvölkerung des ländlichen Raums weiterhin sicherzustellen. Hier geht es vor allem um Gemeindefusionen und um Mechanismen der (mehr oder weniger institutionalisierten) zwischengemeindlichen Zusammenarbeit sowie um die Einrichtung von Kooperationsgebieten, Gemeindeverbänden oder Dachverbänden. Ziel ist es, Doppelarbeit zu

vermeiden und die Ressourcenbelastung kleinerer und ländlicher Gemeinden zu reduzieren (OECD 2006, 6; Palermo/Kössler 2017, 309–14).

1.2 Urbanisierung und Gemeinden im Verfassungsrecht

Zusammenfassend lassen sich damit bereits unterschiedlichste Initiativen zur Anpassung rechtlicher Rahmenbedingungen an die sich verändernden Verwaltungsanforderungen an Gemeinden in sowohl städtischen als auch ländlichen Kontexten verzeichnen. Erkenntnisse zu solchen Anpassungsmaßnahmen liegen in der Fachliteratur bisher primär aufgrund von vergleichenden Studien und Fallbeispielen im Bereich des allgemeinen Rechts und den Sozialwissenschaften vor. Wenig Aufmerksamkeit wurde der Frage der Urbanisierung bisher im Bereich des Verfassungsrechts gewidmet (Hirschl 2020a, 9–10). Dabei wird der verfassungsrechtlichen Verankerung von Bestimmungen zur Lokalverwaltung generell ein hoher Stellenwert beigemessen, denn sie sichert die Existenz, Befugnisse und Ressourcen von Gemeinden innerhalb des politischen Systems eines Landes und schützt diese vor Eingriffen höherer Regierungsebenen in lokale Kompetenzbereiche (Bartole 2012, 616; Kapur 2008, 104–05; Steytler 2009, 410).² Durch die Verankerungen von Bestimmungen zur Lokalverwaltung auf Verfassungsebene wird damit ein gesicherter Rechtsrahmen geschaffen, innerhalb dessen Gemeinden ihre Tätigkeiten ausüben können (Hirschl 2020b, 23; Kapur 2008, 104–05). So liegt zwar ein zunehmend breiter Wissenstand zum Status von Gemeinden im Verfassungsrecht vor. Bestimmungen zum Recht auf lokale Selbstverwaltung haben über die vergangene Jahrzehnte hinweg zunehmend Eingang in Verfassungstexte weltweit gefunden und regeln, in unterschiedlichem Maße, den institutionellen Aufbau von Lokalverwaltungen, deren Kompetenzen und Einnahmequellen, intergouvernementale Kooperationsmechanismen, sowie Kontrollmechanismen für höhere Regierungsebenen zur Überwachung der Gemeindetätigkeit (Palermo/Kössler 2017, 285–315).

In der Fachliteratur wurde bisher jedoch kaum der Frage nachgegangen, inwieweit Verfassungen eine differenzierte Perspektive auf Gemeinden auf Grundlage unterschiedlicher (städtischer bzw. ländlicher) territorialer Realitäten zulassen. Während vereinzelt Fallstudien (vgl. Massaro/Milczarek-Desai 2018; Richardson 2011) und eine breiter angelegte verfassungsvergleichende Studie (Hirschl 2020a; 2020b) zur (tendenziell schwachen) Stellung von Großstädten im Verfassungsrecht vorliegen, gibt es kaum Erkenntnisse zum Verfassungsstatus kleinerer Städte, ländlicher Gemeinden oder zu territorialen Differenzierungsansätzen zwischen

unterschiedlichen Verwaltungskontexten entlang der Stadt-Land-Dimension. Hier knüpft der vorliegende Beitrag in den verbleibenden Abschnitten an und untersucht, inwieweit sich die Urbanisierung als globales Phänomen mit Auswirkungen auf die Verwaltung sowohl städtischer als auch ländlicher Gemeinden auf Verfassungsebene widerspiegelt.

2. Verfassungsbestimmungen zu Stadt, Land und Urbanisierungsfragen im internationalen Vergleich

Grundlage für die nachfolgenden Ausführungen bildet eine Inhaltsanalyse von 161 Verfassungstexten (*big-c constitutions*) weltweit. Die Verfassungsbestimmungen wurden im Rahmen eines induktiven Kodierungsprozesses daraufhin analysiert, ob und wie sie zwischen städtischen und ländlichen Kontexten differenzieren und welche Ansätze sie darüber hinaus im breiteren Sinne als Antwort auf die mit der Urbanisierung einhergehenden Herausforderungen für die Lokalverwaltung bereitstellen.³

Tabelle 1: Geografische Verteilung der analysierten Verfassungen

Kontinent	Frequenz	Prozent
Afrika	47	29,2
Europa	45	28,0
Asien und Naher Osten	36	22,4
Lateinamerika	27	16,8
Ozeanien	6	3,7
Nordamerika	0	0
Total	161	100,0

Quelle: Eigene Ausarbeitung

2.1 Ansätze zur Differenzierung zwischen städtischen und ländlichen Kontexten

Ins Auge stechen zunächst Verfassungsbestimmungen, die explizit zwischen städtischen und ländlichen Kontexten unterscheiden. Unterschiedlichste Verfassungen bieten hier eine Reihe an Differenzierungsmöglichkeiten, die im Folgenden vorgestellt und anhand einiger Beispiele verdeutlicht werden.

1. Eine Unterteilung lokaler Verwaltungssysteme in *städtische und ländliche Typen* der Lokalverwaltung, mit zum Teil differenzierten Organisationsformen und Kompetenzen (n = 33; 20,50 Prozent der analysierten Verfassungstexte).

Wohl aufschlussreichstes Beispiel zur Veranschaulichung dieses Differenzierungsansatzes, der sich primär in asiatischen, nahöstlichen, afrikanischen und osteuropäischen Verfassungstexten findet, bietet Indien. So unterscheidet die indische Verfassung nicht nur grundlegend zwischen städtische Gemeinden und *Panchayats* in ländlichen Gebieten, sondern differenziert darüber hinaus zwischen kleineren und größeren städtischen Gemeinden, Industriestädten sowie einer Übergangsform der Lokalverwaltung vom ländlichen zum städtischen Raum (Artikel 243Q.1). Die Kriterien für eine solche Einstufung von Gemeinden durch den Gouverneur umfassen „[d]ie Bevölkerung des Gebiets, die Bevölkerungsdichte, die für die örtliche Verwaltung erzielten Einnahmen, den Prozentsatz der Beschäftigung in nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten, die wirtschaftliche Bedeutung oder andere Faktoren, die er [der Gouverneur] für angemessen hält“ (Artikel 243Q.2).

Verfassungsbestimmungen belassen es häufig bei der reinen Feststellung, dass verschiedene Typen der Lokalverwaltung in städtischen bzw. ländlichen Kontexten existieren. Eine Festlegung etwaiger Unterschiede zwischen den beiden Verwaltungstypen in Bezug auf ihre institutionellen Strukturen, ihre Zuständigkeiten, finanziellen Befugnisse usw. wird jedoch der allgemeinen Gesetzgebung überlassen (z. B. mongolische Verfassung, Artikel 57.2). Auch in dieser Hinsicht sticht die indische Verfassung als Ausnahme hervor, indem sie substantielle Unterschiede im institutionellen Aufbau, der finanziellen Autonomie, der Wahlaufsicht und den Verwaltungskompetenzen von ländlichen *Panchayats* und städtischen Gemeinden vorgibt (Artikel 243–243.ZG). Weitere Hinweise auf Asymmetrien zwischen städtischen und ländlichen Typen der Lokalverwaltungen finden sich außerdem in den Verfassungen Afghanistans, Nepals, Serbiens und Zimbabwes.

2. Die Möglichkeit, im Bedarfsfall *besondere Typen* der Lokalverwaltung oder *Sonderregelungen* für die Lokalverwaltung auf Grundlage der territorialen und politischen Gegebenheiten zu schaffen (n = 21; 13,04 Prozent).

In Verfassungssystemen, die nicht a priori zwischen städtischen und ländlichen Typen der Lokalverwaltung unterscheiden (siehe Punkt 1), kann dieser Ansatz als Instrument angesehen werden, um die Gemeindetätigkeit auf unterschiedliche lokale Gegebenheiten und deren spezifische Herausforderungen anzupassen. So beziehen

sich die identifizierten Verfassungsbestimmungen etwa auf die Einrichtung von Lokalverwaltungen mit besonderem Status in städtischen Gebieten (z. B. slowenische Verfassung, Artikel 141) oder in Territorien mit besonderen geografischen und politischen Eigenschaften. Letztere umfassen Inseln (z. B. Verfassung von Guinea-Bissau, Artikel 107.3), Bergregionen (z. B. indische Verfassung, Artikel 243M.2.b), Grenzgebiete (z. B. peruanische Verfassung, Artikel 198), indigene Territorien (bolivianische Verfassung, Artikel 269) oder Regenwaldgebiete (ecuadorianische Verfassung, Artikel 242 und 250). Dieser Ansatz zur Einrichtung von besonderen Arten der Lokalverwaltungen oder von Sonderregelungen findet sich primär in europäischen, lateinamerikanischen, ebenso wie asiatischen und nahöstlichen Verfassungen.

3. Lösungen zur *Verwaltung großer städtischer Siedlungen* in Ballungsräumen, die sich über die Verwaltungsgrenzen mehrerer Gemeinden erstrecken (n = 28; 17,39 Prozent).

Diese Lösungen umfassen einerseits die Möglichkeit, gemeindeübergreifende Großstadtdistrikte in Ballungsräumen einzurichten, die über eigene Verwaltungsorgane und in einigen Fällen über Steuerkompetenzen verfügen (z. B. belgische Verfassung, Artikel 170 und venezolanische Verfassung, Artikel 171). In zwei Fällen können gemeindeübergreifende Distrikte auch außerhalb von Ballungsräumen – folgend in ländlichen Kontexten – eingerichtet werden (belgische Verfassung, Artikel 165 und simbabwische Verfassung, Artikel 275). Dieser Ansatz erlaubt es, Schwierigkeiten bei der Politikkoordinierung zwischen Stadtkernen und funktionell eng verflochtenen Außenbezirken zu begegnen, ebenso wie die gemeinsame Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in entvölkerten ländlichen Kontexten zu erleichtern (zur Problematik siehe Abschnitt 1.1).

Eine verbundene Lösung, um der institutionellen Fragmentierung in Ballungsräumen entgegenzuwirken, beinhaltet andererseits die Anerkennung von Großstädten als intermediäre Regierungseinheit (z. B. italienische Verfassung, Artikel 114) oder, häufiger, als subnationale Regierungseinheit auf regionaler Ebene (z. B. russische Verfassung, Artikel 65.1). Die Anerkennung einer Großstadt als subnationale Regierungseinheit geht, im Vergleich zum Status der Gemeinde auf lokaler Regierungsebene, mit größerer Autonomie sowie umfassenderen Befugnissen und Ressourcen einher und trifft insbesondere auf nationale Hauptstädte zu (z. B. Zagreb, Artikel 129 der kroatischen Verfassung). Beide Ansätze wurden primär in asiatischen und nahöstlichen, europäischen und lateinamerikanischen Verfassungen identifiziert.

4. Differenzierung von Verfassungsbestimmungen zur Zusammensetzung von Gemeinderäten auf Grundlage der *Größe* (Bevölkerungsanzahl) einer Gemeinde (n = 11; 6,83 Prozent).

Innerhalb dieses Ansatzes, welcher variierenden Verwaltungsanforderungen aufgrund der Anzahl der in einer Gemeinde zu versorgenden Bürger/-innen Rechnung trägt, stechen primär lateinamerikanische Verfassungen hervor. So richtet beispielsweise die brasilianische Verfassung ein umfassendes Stufensystem mit 24 Kategorien ein, das sowohl die absolute Anzahl von Gemeinderät/-innen als auch deren finanzielle Entschädigung auf Grundlage der Bevölkerungszahl (von 15.000 bis zu 8 Millionen Einwohner/-innen) ihrer Gemeinde vorschreibt (Artikel 29.4, Buchstaben a. – x.).

5. Die Verankerung auf Gemeindeebene von *Kompetenzen*, die explizit auf städtische bzw. ländliche Kontexte Bezug nehmen (n = 27; 16,77 Prozent).

Verfassungskataloge lokaler Verwaltungskompetenzen wurden daraufhin untersucht, ob sie Zuständigkeiten beinhalten, die eine wirksame Verwaltung städtischer bzw. ländlicher Kontexte erleichtern. So stellen die Bereiche des städtischen Transportwesens und Verkehrs, der städtischen Gesundheit, der Stadtplanung und der Umweltverschmutzung wiederkehrende Beispiele von auf lokaler Regierungsebene angesiedelten Kompetenzen dar, die sich explizit auf städtische Herausforderungen beziehen. Zuständigkeiten für die Land- und Forstwirtschaft, für ländliche Straßen, die ländliche Entwicklung sowie für den Schutz natürlicher Ressourcen und von Naturschutzgebieten können hingegen als Beispiele für lokale Kompetenzen angeführt werden, die sich auf ländliche Kontexte beziehen. Am häufigsten finden sich die genannten Zuständigkeiten in lateinamerikanischen Verfassungen, gefolgt von asiatischen und nahöstlichen Verfassungstexten. Die indische Verfassung sticht wie bereits erwähnt als Ausnahmefall hervor, indem sie separate Kompetenzkataloge für ländliche *Panchayats* und städtische Gemeinden festlegt. Kompetenzen ländlicher *Panchayats* beziehen sich u.a. auf die Landwirtschaft, die Viehzucht und die Kleinindustrie (Artikel 243G, 11. Zusatzartikel), während städtische Kompetenzkataloge Befugnisse zur Stadtplanung, zur Verbesserung der Slums oder zur Bekämpfung der städtischen Armut verankern (Artikel 243W, 12. Zusatzartikel).

6. Bestimmungen, die zu einem *Ausgleich* zwischen städtischen und ländlichen Interessen verpflichten (n = 12; 7,45 Prozent).

Dieser Interessensausgleich erfolgt in mehreren Fällen über die Einrichtung von gemeindeübergreifenden Gremien, in denen Vertreter/-innen städtischer und ländlicher Lokalverwaltungen zusammenkommen, um die gemeinsame Nutzung von Ressourcen sowie Planungs- und Entwicklungstätigkeiten zu koordinieren (z. B. Bezirksplanungskomitees im Falle der indischen Verfassung, Artikel 243X, oder Kooperationsgremien zwischen den oben genannten belgischen Metropoldistrikten und umliegenden Gemeindezusammenschlüssen, Artikel 165.2–3 der belgischen Verfassung). Weitere Ansätze des Interessensausgleichs finden sich in Form von speziellen Repräsentationsmechanismen ländlicher bzw. indigener Bevölkerungsgruppen in Gemeinderäten. So sehen die Verfassungen von Ägypten (Artikel 180) und Pakistan (Artikel 32) beispielsweise reservierte Sitze für Landwirt/-innen in Gemeinderäten vor, während die Verfassungen Afghanistans (Artikel 140) und Boliviens (Artikel 284.II) Beteiligungsmechanismen in Gemeinderäten für Nomad/-innen und die indigene Landbevölkerung verankern. Betreffende Verfassungsbestimmungen können damit als Mittel zur Verhinderung von territorialen Konflikten zwischen städtischen und ländlichen Gebieten interpretiert werden (zur Problematik siehe Abschnitt 1.1). Sie finden sich sowohl in asiatischen und nahöstlichen, als auch in afrikanischen, europäischen und lateinamerikanischen Verfassungstexten.

2.2 Breiter gefasste Antworten auf Urbanisierungsfragen

Eine zweite Gruppe von Verfassungsbestimmungen differenziert zwar nicht explizit zwischen städtischen und ländlichen Kontexten, stellt sich jedoch als interessant in Bezug auf eine Vielzahl der Herausforderungen heraus, die eingangs in Verbindung mit dem Phänomen der Urbanisierung erwähnt wurden. So wurde oben auf wachsende wirtschaftliche Ungleichheiten zwischen großen Metropolen, kleineren Städten und ländlichen Gebieten hingewiesen und tatsächlich lassen sich auf Verfassungsebene mehrere Mechanismen identifizieren, die darauf abzielen, einer solchen ungleichen Entwicklung von Gebieten entgegenzuwirken.

1. Die Verpflichtung zur *ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung* aller Territorien als Mittel zur Bekämpfung sozioökonomischer Ungleichheiten und ungleicher Entwicklungstrends (n = 25; 15,53 Prozent der analysierten Verfassungstexte).

Eine solche Verpflichtung findet sich am häufigsten in afrikanischen und jüngeren, seit 2001 verabschiedeten Verfassungen. Sie ist außerdem mehrfach mit dem Grundsatz der Solidarität (n = 18; 11,18 Prozent) und der Zusammenarbeit über mehrere Regierungsebenen hinweg (n = 26; 16,15 Prozent) verbunden, ebenfalls primär in afrikanischen und lateinamerikanischen Verfassungen. Letztgenannte Mehrebenenansätze zur Entwicklungsplanung rufen Gemeinden in die Pflicht, ihre Entwicklungsvorhaben mit nationalen und regionalen Entwicklungspolitiken zu koordinieren und sich an der Ausarbeitung von Entwicklungszielen auf höherer Regierungsebene zu beteiligen (z. B. Verfassungen von El Salvador, Artikel 203, und Suriname, Artikel 168.1)

2. Mechanismen zur *gerechten Verteilung* finanzieller Ressourcen (n = 30; 18,63 Prozent) und *Transfers* für unterentwickelte Gebiete (n = 28; 17,39 Prozent).

Eng verbunden mit dem Grundsatz der ausgewogenen territorialen Entwicklung (siehe Punkt 1) sind außerdem Verfassungsbestimmungen, die sich auf die gerechte Verteilung finanzieller Ressourcen beziehen. Hier finden sich beispielsweise Bestimmungen, primär in afrikanischen, lateinamerikanischen und einigen europäischen Verfassungen, die finanzielle Ausgleichsmechanismen vorsehen, „um die Gleichheit zwischen den Gebietskörperschaften zu fördern“ (französische Verfassung, Artikel 72.2). Die fiskalische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie die Fähigkeit, administrativen Zuständigkeiten effizient nachzukommen, stellen wiederkehrende Kriterien für die Verteilung nationaler Ressourcen dar, beispielsweise in den Verfassungen von Nicaragua (Artikel 177), Panama (Artikel 240) und Südafrika (Artikel 214.2.e). Außerdem sehen 18 Verfassungen (11,18 Prozent) staatliche Transfers speziell für Entwicklungszwecke vor, und 15 Verfassungen (9,32 Prozent) ermächtigen den Staat zur finanziellen Unterstützung wirtschaftlich schwächerer Gebietskörperschaften. So verankern etwa die Verfassungen von Kongo (Artikel 209), El Salvador (Artikel 207), Guatemala (Artikel 257), Madagaskar (Artikel 140) und Sambia (Artikel 161) Entwicklungsfonds spezifisch für Lokalverwaltungen.

3. Die Möglichkeit für Gemeinden, in Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse *zusammenzuarbeiten* (n = 33; 20,50 Prozent), *Konsortien* für die gemeinsame Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen einzurichten (n = 22; 13,66 Prozent) oder Verbände zur *Interessensvertretung* auf höheren Regierungsebenen zu bilden (n = 6; 3,73 Prozent).

Das Instrument der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit wurde bereits in Abschnitt 1.1 als flexibler Ansatz zur Bewältigung der Verwaltungsanforderungen an Gemeinden in Kontexten sowohl der Entvölkerung des ländlichen Raums als auch vor der Gegenwart städtischen Wachstums in institutionell fragmentierten Ballungsräumen diskutiert. Das Recht auf zwischengemeindliche Zusammenarbeit findet sich wiederkehrend in europäischen Verfassungen verankert, ebenso wie in lateinamerikanischen und afrikanischen Verfassungstexten. In unterschiedlichem Maße erhalten wir außerdem Einblick in Detailregelungen, die das Recht auf zwischengemeindliche Zusammenarbeit erweitern; beispielsweise in Hinblick auf die Zusammensetzung der Organe von interkommunalen Konsortien und Dachverbänden durch gewählte Vertreter/-innen (z. B. griechische Verfassung, Artikel 102.3), die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Lokalverwaltungen (z. B. ungarische Verfassung, Artikel 32.k) ebenso wie die Möglichkeit von Gemeinden, internationalen Netzwerken oder Vereinigungen beizutreten (z. B. polnische Verfassung, Artikel 172.2). Interessantes Beispiel des Rechts für Gemeinden, sich in Interessensverbänden zusammenzuschließen, bietet außerdem die österreichische Verfassung (Artikel 116.3), die mit der Einrichtung des Österreichischen Gemeindebunds und des Österreichischen Städtebunds die Möglichkeit für eine differenzierte Vertretung ländlicher bzw. städtischer Interessen schafft.

3. Reflektionen zu geografischen und zeitlichen Trends in den analysierten Verfassungsbestimmungen

Aus dieser ersten Bestandaufnahme resultiert bereits, dass sich Verfassungsbestimmungen zur Lokalverwaltung im Kontext der Urbanisierung insbesondere in afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Verfassungen feststellen lassen, mit einigen europäischen Ausnahmen. Asiatische und lateinamerikanische Verfassungen stechen insbesondere in Bezug auf die Differenzierung nach städtischen und ländlichen Kontexten hervor, während afrikanische und wiederum lateinamerikanische Verfassungstexte vermehrt Verfassungsbestimmungen zu einer ausgewogenen und

auf dem Prinzip der Solidarität beruhenden Entwicklung aller Territorien verankern. Letztere Bestimmungen sind zudem signifikant häufiger in jüngeren Verfassungen enthalten, die seit 2001 angenommen bzw. abgeändert wurden.⁴ Europäische Verfassungen zeichnen sich hingegen am stärksten in Hinblick auf die Verankerung des Rechts auf zwischengemeindliche Zusammenarbeit aus, während in einigen osteuropäischen Verfassungen außerdem zwischen einem städtischen und ländlichen Typus an Gemeinden unterschieden wird. Ozeanische Verfassungen stechen kaum in Bezug auf die oben genannten Bestimmungen hervor, während nordamerikanische Verfassungen aufgrund mangelnder Verfassungsbestimmungen zur Lokalverwaltung gar nicht erst in die Stichprobe der analysierten Verfassungstexte aufgenommen wurden.

Gründe für diese geografische Konzentration der identifizierten Differenzierungsansätze sind wohl im Muster der aktuellen Urbanisierungswelle selbst zu finden. Wiesen bisher Europa, Nordamerika und Ozeanien den höchsten relativen Anteil an Stadtbewohner/-innen an der Gesamtbevölkerung auf (dies ist auf eine erste, mit der Industriellen Revolution einhergehende Urbanisierungswelle im 19. Jahrhundert zurückzuführen), manifestiert sich die aktuelle Urbanisierungswelle zurzeit in Afrika, Asien und Lateinamerika am stärksten.⁵ Hier trifft das Phänomen eines allgemeinen Bevölkerungswachstums mit dem Übergang von überwiegend ländlichen zu städtischen Gesellschaften zusammen und sorgt für rasantes und zum Teil unkontrolliertes städtisches Wachstum (UCLG 2017, 26; Vereinte Nationen 2019, 12–31). Eine größere Aufmerksamkeit für verfassungsrechtliche Antworten auf den rasanten Urbanisierungstrend und die damit einhergehenden Verwaltungsanforderungen könnte daher in solchen Kontexten als reine Notwendigkeit angesehen werden (Hirschl 2020b, 23–24). Sie trifft zudem mit einer Reihe an bedeutenden „Verfassungsmomenten“ (Gavison 2002, 91) in den oben genannten geografischen Kontexten überein, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Rahmen der Entkolonialisierung und des Endes des Kalten Krieges nicht nur zur Entstehung neuer Verfassungen, sondern auch zu grundlegenden Änderungen bereits bestehender Verfassungsordnungen führten (Gavison 2002, 91; Go 2007, 89). Hierdurch wurde zumindest theoretisch die Möglichkeit geschaffen, verfassungsrechtliche Bestimmungen zur Anpassung an die Urbanisierungsfolgen einzuführen und nach verschiedenen territorialen Kontexten entlang der Stadt-Land-Dimension zu differenzieren.

4. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend konnten anhand der durchgeführten Analyse erste Einblicke in Anpassungstendenzen an das Phänomen der Urbanisierung auf Verfassungsebene gewonnen werden. So weisen Verfassungen bereits unterschiedlichste Ansätze der territorialen Differenzierung auf (siehe Tabelle 2): Zu unterscheiden sind einerseits Ansätze, die explizit zwischen städtischen und ländlichen Kontexten differenzieren, sowie andererseits Verfassungsbestimmungen, die breiter gefasst als Instrumente zur Bewältigung der mit der Urbanisierung einhergehenden Herausforderungen für die Lokalverwaltung interpretiert werden können – ohne hier jedoch unterstellen zu wollen, dass betreffende Ansätze ausschließlich und explizit als Antwort auf die Urbanisierung eingeführt wurden. Anzumerken bleibt jedoch, dass keiner der genannten Differenzierungsansätze zu einem Anteil von mehr als 10 bis 20 Prozent aller 161 analysierten Verfassungen aufscheint. Territoriale Differenzierung zwischen städtischen und ländlichen Kontexten in Verfassungstexten scheint damit nach wie vor eine Ausnahme darzustellen und wirft die Frage nach einer weiteren Anpassung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen an das Phänomen der Urbanisierung auf.

Tabelle 2: Verfassungsbestimmungen zu Stadt, Land und Urbanisierungsfragen

Differenzierung zwischen städtischen und ländlichen Kontexten	Breitere Ansätze zu Urbanisierungsfragen
<ol style="list-style-type: none">1. Städtische vs. ländliche Gemeinden2. Besondere Arten der Lokalverwaltung3. Gemeindeübergreifende Städte4. Größenspezifische Regelungen5. Kompetenzen für städtische/ländliche Kontexte6. Ausgleich zwischen städtischen und ländlichen Interessen	<ol style="list-style-type: none">1. Mechanismen für eine ausgewogene territoriale Entwicklung2. Gerechte Ressourcenverteilung3. Interkommunale Zusammenarbeit

Quelle: Eigene Ausarbeitung

Aufgrund der hohen Anzahl der untersuchten Verfassungen konnte insgesamt ein umfassendes, aber gleichzeitig auch abstrahierendes Bild verfassungsrechtlicher Differenzierungsansätze gezogen werden, das zu einer weiteren Vertiefung anhand vergleichender Fallstudien einlädt. Darüber hinaus bleibt zu unterstreichen, dass sich diese Ausführungen ausschließlich auf schriftlich niedergelegte Verfassungstexte (*big-c* Verfassungsrecht) stützen und damit keine Rückschlüsse auf die gelebte Rechtspraxis zulassen. Um ein umfassendes Verständnis dafür zu erlangen, ob und

wie im breiteren verfassungsrechtlichen Rahmen zwischen städtischen und ländlichen Kontexten differenziert wird und welche Ansätze darüber hinaus im breiteren Sinne als Antwort auf die mit der Urbanisierung einhergehenden Chancen und Herausforderungen für die Lokalverwaltungen bereitgestellt werden, sollte eine Reihe weiterer Rechtsquellen des *small-c* Verfassungsrechts (wie z. B. Konventionen, richterliche Auslegungen, Organgesetze, Satzungenormen) zurate gezogen werden (vgl. Gardbaum 2012; Law 2010; Young 2007). Damit bietet die durchgeführte Analyse erste Anknüpfungspunkte für weitere Forschungsunternehmen im Bereich des erweiterten Verfassungsrechts. Sie sollte als kleiner Schritt hin zu einem breiteren Verständnis der Urbanisierung als einem in den Rechtswissenschaften noch nicht ausreichend erforschten Phänomens von globaler Tragweite und hoher Relevanz für die Lokalverwaltung angesehen werden.

Anmerkungen

- 1 Der Begriff der Lokalverwaltung (hier synonym verwendet mit den Begriffen der Gemeinde und der lokalen Gebietskörperschaft) bezieht sich auf die unterste (lokale) Regierungsebene in der territorialen Organisation eines Staates. Lokalverwaltungen sind öffentliche Behörden, die politisch autonom über eine Reihe unabhängiger, im Rahmen des Gesetzes festgelegter Zuständigkeiten und Ressourcen verfügen (Panara 2013, 371). Durch die zunehmende Dezentralisierung von staatlichen Regierungsfunktionen und Ressourcen an niedrigere (subnationale und/oder lokale) Regierungsebenen haben Lokalverwaltungen über die letzten Jahrzehnte hinweg zunehmend an Bedeutung in politischen Systemen weltweit gewonnen (Gibbins 2001, 167; Ladner et al. 2016, 321; Vandelli 2015, 336).
- 2 Verfassungen stehen an erster Stelle der Rechtshierarchie eines Staates und kodifizieren dessen grundlegende Regierungsstruktur. So regeln sie nicht nur die horizontale Machtverteilung zwischen den verschiedenen Regierungszweigen, sondern auch die vertikale, territoriale Verteilung der Befugnisse zwischen den nationalen, subnationalen und lokalen Regierungsebenen. Indem sie die grundlegenden Spielregeln eines politischen Systems institutionalisieren, bieten Verfassungen der Gesellschaft außerdem Kohärenz und Identität (vgl. Gardbaum 2012; Gavison 2002; Law 2010).
- 3 Ausgangspunkt für die Inhaltsanalyse stellten all jene Ausschnitte schriftlich niedergelegter Verfassungstexte dar, die Bestimmungen zu Gemeinden und zur territorialen Struktur eines Staates enthalten. Betreffende Ausschnitte wurden anhand der Webdatenbank „constitute“ (Elkins, Ginsburg and Melton o. J.) ermittelt und decken 161 Verfassungen aus annähernd allen Weltregionen ab. Einzige Ausnahme bildet Nordamerika, da weder die kanadische noch die amerikanische Bundesverfassung Bestimmungen über die Lokalverwaltung enthalten. Insgesamt wurden 79 Prozent aller in der Datenbank verfügbaren Verfassungen und Rechtsakte von Verfassungsrang (letztere im Falle Großbritanniens, Neuseelands und Schwedens) analysiert.
- 4 Für jede Gruppe der in Abschnitt 2 präsentierten Verfassungsbestimmungen wurde untersucht, ob ein statistisch signifikantes Abhängigkeitsverhältnis zwischen der ermittelten Bestimmung und der Weltregion oder dem Zeitraum der Verabschiedung der betreffenden Verfassung besteht.
- 5 Zwischen 1950 und 2018 hat sich der Anteil der Stadtbewohner/-innen in Afrika um das 16-fache, in Asien um das Neunfache und in Lateinamerika um das Siebenfache erhöht. Im Vergleich dazu hat sich der Anteil der Stadtbewohner/-innen in Nordamerika im selben Zeitraum verdoppelt, in Ozeanien verdreifacht und in Europa annähernd verdoppelt (UCLG 2017, 26; Vereinte Nationen 2019, 12–31). Es lassen sich also bedeutende Unterschiede in den Urbanisierungsraten zwischen erstgenannten Kontexten und den bereits stärker urbanisierten Weltregionen verzeichnen.

Literaturverzeichnis

- Bartole, Sergio (2012), Internal Ordering in the Unitary State, in: Rosenfeld, Michel/Sajó, András (Hg.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 609–627
- Clark, Greg/Moonen, Tim (2017), *World Cities and Nation States*, Oxford: Wiley Blackwell
- Denters, Bas/Rose, Lawrence E. (2005), Local Governance in the Third Millennium. A Brave New World?, in: Denters, Bas/Rose, Lawrence E. (Hg.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, London: Palgrave Macmillan, 1–11
- Elkins, Zachary/Ginsburg, Tom/Melton, James (o.J.), *Constitute. The World's Constitutions to Read, Search, and Compare*, <https://constituteproject.org/> (23.12.2022)
- Eurostat (2016), *Urban Europe. Statistics on Cities, Towns and Suburbs*. Luxemburg: European Union
- Fernández de Losada, Agustí/Sánchez Cano, Javier/Tacoli, Cecilia (2017), Territories. Regions, Small Towns and Rural Areas, in: UCLG (Hg.), *Co-Creating the Urban Future. The Agenda of Metropolises, Cities and Territories*, Barcelona: UCLG, 225–312
- Gardbaum, Stephen (2012), The Place Of Constitutional Law in the Legal System, in: Rosenfeld, Michel/Sajó, András (Hg.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 170–185
- Gavison, Ruth (2002), What Belongs in a Constitution?, in: *Constitutional Political Economy*, 31 (1), 89–105
- Gibbins, Roger (2001), Local Governance and Federal Political Systems, in: *International Social Science Journal*, 53 (167), 163–170
- Go, Julian (2007), A Globalizing Constitutionalism? Views from the Postcolony, 1945–2000, in: Arjomand, Saïd Amir (Hg.), *Constitutionalism and Political Reconstruction*, Leiden and Boston: Brill, 89–114
- Graziano, Teresa (2021), Smart Technologies, Back-to-the-Village Rhetoric, and Tactical Urbanism. Post-COVID Planning Scenarios in Italy, in: *International Journal of E-Planning Research*, 10 (2), 80–93
- Hirschl, Ran (2020a), *City, State. Constitutionalism and the Megacity*, New York: Oxford University Press
- Hirschl, Ran (2020b), Cities in National Constitutions. Northern Stagnation, Southern Innovation, in: *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, Nr. 51, Toronto: University of Toronto
- Kapur, Y. Avani (2008), The Functioning of Local Governments in Federal Systems, in: Kincaid, John/Chattopadhyay, Rupak (Hg.), *Local Governments in Federal Systems*, New Delhi: Forum of Federations and Viva Books, 104–110
- Kaufmann, David/Sager, Fritz (2019), How to Organize Secondary Capital City Regions. Institutional Drivers of Locational Policy Coordination, in: *Governance*, 32 (1), 63–81
- Ladner, Andreas/Keuffer, Nicolas/Baldersheim, Harald (2016), Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014), in: *Regional and Federal Studies*, 26 (3), 321–357
- Law, David S. (2010), Constitutions, in: Cane, Peter/Kritzer, Herbert M. (Hg.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, New York: Oxford University Press, 376–398
- Massaro, Toni M./Milczarek-Desai, Shefali (2018), Constitutional Cities. Sanctuary Jurisdictions, Local Voice, and Individual Liberty, in: *Columbia Human Rights Law Review*, 39, 1–115
- OECD (2006), *Reinventing Rural Policy. Policy Brief*, Paris: OECD
- OECD (2019), *Rural 3.0. People-Centred Rural Policy*, Paris: OECD

- Palermo, Francesco/Kössler, Karl (2017), *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford and Portland: Hart Publishing
- Panara, Carlo (2013), *The Contribution of Local Self-government to Constitutionalism in the Member States and in the EU Multilayered System of Governance*, in: Panara, Carlo/Varney, Michael R. (Hg.), *Local Government in Europe. The 'Fourth Level' in the EU Multi-layered System of Governance*, New York: Routledge, 369–413
- Peirce, Neal/Johnson, Curtis/Peters, Farley (2009), *Century of the City. No Time to Lose*, The Rockefeller Foundation
- Richardson, Jesse J. (2011), *Dillon's Rule is From Mars, Home Rule is From Venus. Local Government Autonomy and the Rules of Statutory Construction*, in: *Publius: The Journal of Federalism*, 41 (4), 662–685
- Risse, Horst/Andrew, Caroline/Singh, Dalbir/Keswani, Kuresh (2008), in: Kincaid, John/Chattopadhyay, Rupak (Hg.), *Local Governments in Federal Systems*, New Delhi: Forum of Federations and Viva Books 3–18
- Rodríguez-Pose, Andrés (2018), *The Revenge of the Places that Don't Matter (and What to Do about It)*, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1), 189–209
- Sassen, Saskia (2013), *The Global City*. New York, London, Tokyo, Princeton: Princeton University Press
- Steytler, Nico (2005), *Introduction*, in: Steytler, Nico (Hg.), *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1–10
- Steytler, Nico (2009), *Comparative Conclusions*, in: Steytler, Nico/Kincaid, John (Hg.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 393–436
- Stren, Richard/Cameron, Robert (2005), *Metropolitan Governance Reform. An Introduction*, in: *Public Administration and Development*, 25, 275–284
- UCLG (2017), *Co-Creating the Urban Future. The Agenda of Metropolises, Cities and Territories*, Barcelona: UCLG
- Vandelli, Luciano (2015), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna: Mulino
- Vereinte Nationen (2019), *World Urbanization Prospects. The 2018 Revision*, New York: United Nations
- Young, Ernest A. (2007), *The Constitution outside the Constitution*, in: *The Yale Law Journal*, 117, 408–473

Politische Persönlichkeit des Jahres

Personalità politica dell'anno

Personalité politica dl ann

Political Personality of the Year

Neugierde, Enthusiasmus und eine dicke Haut Christoph Franceschini, politische Persönlichkeit des Jahres 2022

Kann denn Liebe zum Journalismus, wie ihn Christoph Franceschini betreibt, Sünde sein? Für die Präfekten der Journalisten-Glaubenskongregation wahrscheinlich schon: despektierlich, ja respektlos, immer auf der Suche nach dem Haar in der Suppe, nach dem Negativen, nie nach dem Positiven. Einer, der im Freund-Feind Schema schreibt, mit der einzigen Genugtuung, jemanden in die Pfanne zu hauen. Ausgewogenheit? Objektivität? Gar Wahrheit? Das ist nichts für Franceschini, sind all jene überzeugt, die ihn nicht lieben.

Man muss ihn auch nicht lieben. Man kann, man soll ihn auch kritisieren, gerne auch hart. Nicht immer findet er den richtigen Ton, nicht immer sind seine Beiträge bis ins letzte Detail recherchiert, oft unterlaufen ihm im schnellen Tagesgeschäft auch Fehler. Er selbst gibt zu, manchmal zu polemisch zu sein.

Aber niemand kann ihm vorwerfen, dass er leichtfertig schreibt. Leichtfertig bedeutet, ohne Selbstreflexion, ohne Selbstkritik, ohne Empathie auch für die andere Seite. Franceschini hat seine Vorstellungen vom Leben, aber auch vom Journalismus. Und weil er überzeugt ist, es sei wichtig, im Leben Position zu ergreifen, ist er genauso überzeugt, dass auch der Journalismus verlangt, Position und Partei zu ergreifen.

Franceschini steht für einen investigativen Journalismus, Gegenpol zum Termin- und Gefälligkeitsjournalismus. Der Mann, der auch ein begeisterter Musiker ist, blickt gern hinter die schönen Fassaden der sozialen Wirklichkeit, wenn möglich entblößt er Machtverhältnisse, zeigt die Verquickung zwischen Politik und Wirtschaft auf, entlarvt, dass einige unter dem Deckmantel des Allgemeinwohls kräftig eigene Interessen vertreten.

Franceschini ist nicht der einzige unter den Journalisten und Journalistinnen Südtirols, der sich diesem ethischen Anspruch des Journalismus verpflichtet fühlt und dabei eigentlich nichts anderes tut, als den traditionellen Aufgaben des Journalismus nachzukommen. Zu dessen Aufgaben gehören nach wie vor die Information, Kritik und Kontrolle sowie Bildung und Erziehung, heute ergänzt durch Unterhaltung und Orientierung.

Wahrscheinlich gibt es mehr Kolleginnen und Kollegen als man denkt, die in Südtirol Tag für Tag ihrem Job mit Seriosität, Hartnäckigkeit, ethischer Verantwortung nachkommen. Franceschini ist also kein Einzelfall in Südtirol. Aber er ist einer, der vielleicht einen 6. journalistischen Sinn hat, den Sinn für eine brisante Geschichte. In der öffentlichen Wahrnehmung wird Franceschini als „Aufdecker“ betrachtet, wie Günter Wallraff in Deutschland, wenn auch nicht so gewieft und spektakulär. Wallraff nahm ständig eine andere Identität an. Das wäre bei Franceschini schon wegen seiner langen Haare nicht möglich, von denen er sich auch in den nächsten Jahren nicht trennen wird, wenn überhaupt.

Wenn sich jemand den Ruf erworben hat, furchtlos gegen all jene anzuschreiben, die lieber zudecken als aufdecken, nehmen die Informanten und Informantinnen zu. Die Zunahme von brisanten Geschichten erhöht sich dann proportional zur Zunahme der erhaltenen Informationen. Dreht sich einmal das Rad, läuft es immer geölter und schneller. Man kann getrost behaupten, dass keiner politisch so vernetzt ist wie Franceschini. Einmal an einer Geschichte dran, gilt für ihn der Gleichheitsgrundsatz, weil er vor seiner Tastatur keine Unterschiede der Person macht.

Franceschini ist schon lange Journalist. 1964 in Eppan geboren, hat er an der Universität Innsbruck Geschichte, Philosophie und Politikwissenschaft studiert. Bei Professor Rolf Steininger hat er am Institut für Zeitgeschichte seine Diplomarbeit geschrieben: „*Krieg der Masten - Die Geschichte der Südtirol-Attentate*.“ Das war 1994. Da er Wichtigeres zu tun hatte, hat er seine Arbeit nie eingereicht, wurde aber von Steininger, immer korrekt, ausgiebig in seinen Publikationen zitiert. Bei diesem Thema ist ausnahmsweise der Lehrer auf die Schultern des Schülers gestiegen. Franceschini hat gern getragen.

Seine journalistische Laufbahn begann er 1984 als freier Mitarbeiter von *Rai-Südtirol*. 1988 kam er zum *Wochenmagazin ff*, war dann bei der *Neuen Südtiroler Tageszeitung*, die er nach 17 Jahren verließ, weil sie für ihn eine zu starke Boulevard-Schlagseite eingenommen hatte. Seit 2015 ist er journalistischer Bezugspunkt des Onlineportals *salto.bz*, das er von 2016 bis 2019 als Chefredakteur leitete. Zwischendurch hat er auch für das österreichische Nachrichtenmagazin *profil* geschrieben, gern wenn es um Südtirolthemen ging.

Franceschini liebt den Tagesjournalismus, hat aber auch einen langen, vor allem historischen Atem. Er ist Gestalter und Regisseur mehrere Dokumentarfilme zu historischen und politischen Themen. Dass er ein Journalist von Qualität ist, belegt der Claus-Gatterer-Preis, den er im Jahre 2005 für seinen sechsteiligen Dokumentarfilm „*Bombenjahre – Die Geschichte der Südtirol-Attentate*“ – erhalten hat.

Mit Claus Gatterer, dem großen Südtiroler Journalisten, teilt Franceschini mindestens drei Eigenschaften: wie Gatterer ist auch Franceschini mit den Printmedien groß geworden, um sich dann dem Film, vor allem dem Dokumentarfilm zuzuwenden. Gatterer meinte, sein einziger Verdienst sei die Neugier und die Fähigkeit, zuzuhören. Auch Franceschini betont die Tugend der Neugier. Und drittens, beide stehen zu jenen, die auf der Schattenseite des Lebens leben.

Gatterer setzte sich für den Schutz der gesellschaftlichen Minderheiten ein, für die Verteidigung sozialer Randgruppen, trat für zu Unrecht benachteiligte und missachtete Gruppen oder Personen ein, engagierte sich für kritisches Bewusstsein gegen Ignoranz und Gleichgültigkeit in der Gesellschaft. Für Franceschini sind dies die Leitlinien seines journalistischen Tuns.

Gatterer hat bedeutende Bücher zur Geschichte Südtirols geschrieben. Franceschini hat ebenfalls eine Reihe von Büchern geschrieben, die aber stärker in Richtung Aufdeckung von Skandalen gehen. Seine Publikationen „*Selvservice – Ein Südtiroler Skandal*“ (Edition Raetia, Bozen 2014), „*Bancomat – Die Millionenverluste der Südtiroler Sparkasse*“ (Edition Raetia, Bozen 2015) haben ihm Prozesse beschert, die ihn allerdings nicht zum Schweigen gebracht haben. Die auch gerichtlichen Auseinandersetzungen mit den Akteuren, die plötzlich nackt dastanden, haben wieder aufgezeigt, dass die „Gleichheit vor dem Gesetz“ ein rein formales Prinzip ist. Wenn sich zwei ungleich ökonomisch starke/schwache Gegner gegenüberstehen, ist die formale Gleichheit vor Gericht längst widerlegt.

Seine beiden letzten Bücher: „*Geheimdienste, Agenten, Spione – Südtirol im Fadenkreuz fremder Mächte*“ (Edition Raetia, Bozen 2020) und „*Segretissimo – Südtirol im Fadenkreuz fremder Mächte*“ (Edition Raetia, Bozen 2021), haben auch außerhalb Südtirols für Aufsehen gesorgt.

Ein politisch investigatives Buch hat er im letzten Jahr mit seinem Journalistenkollegen von der Neuen Südtiroler Tageszeitung, Artur Oberhofer, veröffentlicht. *„Freunde im Edelweiss. Ein Sittenbild der Südtiroler Politik“* (Edition AROB, Bozen 2022) zeigt auf, welche Seilschaften hinter den Kulissen im Lande wirken, um ihre privaten Interessen durchzusetzen. Und welche politisch großkalibrige Akteure dabei involviert sind.

Dieses Buch und die damit einhergehende Berichterstattung mit den damit verbundenen politischen Konsequenzen waren der Auslöser, weshalb die Wahl als politische Persönlichkeit des Jahres 2022 auf Christoph Franceschini gefallen ist. Aber der Anlassfall hätte nicht genügt. Es ist die jahrelange, hartnäckige, nicht nachlassende journalistische, investigative Tätigkeit, die Christoph Franceschini über den Anlassfall hinaus kennzeichnen.

Der Journalismus befindet sich heute in einem tiefgreifenden Transformationsprozess. Es tut sich nicht nur eine immer größer werdende Kluft auf zwischen expandierenden Medienangeboten und stagnierender Mediennutzung. Die dynamische Entwicklung des Journalismus beruht in der Zwischenzeit auf neuen, langanhaltenden technologischen und sozioökonomischen Trends, zwischen Autonomisierung des Mediensystems und zunehmender „ökonomischen Kolonisierung“. Immer stärker sind Journalisten und Journalistinnen zwischen Anpassungs- und Identitätskonflikten eingepresst.

Die Funktion des Journalismus ist unter anderem die Herstellung von Öffentlichkeit, die gewährleistet, dass eine Gesellschaft auf der Grundlage von tagtäglichen Beschreibungen beobachtet wird. Damit geht auch die Selbstbeobachtung einer Gesellschaft einher. Journalismus und Öffentlichkeit sind entscheidende Voraussetzungen, damit sich soziale Systeme (wie Politik, Wirtschaft, Kultur usw.) selbst beobachten können und dadurch Korrektive entwickeln. Dazu braucht es den unabhängigen Journalismus und den Medienpluralismus als Grundvoraussetzungen jeder Demokratie.

Dazu leistet Christoph Franceschini zusammen mit all den anderen, die sich diesem Anspruch verpflichtet fühlen, im Mediensystem Südtirols einen essenziellen Beitrag. Es braucht dazu, um die politische Persönlichkeit des Jahres 2022 selbst zu zitieren: „Neugierde, Enthusiasmus und eine dicke Haut“.

Politische Persönlichkeit des Jahres – Begründung der Jury

Politika, die Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/Sozietà 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.

Der Vorstand der Gesellschaft hat in seiner Sitzung am 20. Oktober 2022 einstimmig entschieden, den Journalisten, Buchautor und Dokumentarfilmer **Christoph Franceschini** als Politische Persönlichkeit des Jahres 2022 zu würdigen.

Weltweit stehen Journalistinnen und Journalisten bei der Ausübung ihrer Tätigkeit vermehrt unter Druck. Im *Aftermath* von 9/11 setzte ein von „Reporter ohne Grenzen“ (2022) und „Freedom House“ (2022) diagnostizierter stetiger, globaler Abwärtstrend in punkto Pressefreiheit ein, der durch die Coronapandemie und den Krieg in der Ukraine noch weiter befeuert wurde. Verunglimpfungen – Stichwort „Lügenpresse“ – und Repressalien bis hin zu tätlichen Angriffen wurden vermehrt auch in Ländern registriert, die bezüglich der Wahrung demokratischer Grundrechte gefestigt erschienen. 2022 markierte überdies mit 363 inhaftierten Journalistinnen und Journalisten weltweit einen neuen Höchststand und brachte eine Steigerung von 20 Prozent gegenüber dem vormaligen Rekordjahr 2021. Weitere 86 Journalistinnen und Journalisten kamen im Vorjahr bei der Ausübung ihres Berufes ums Leben oder wurden ermordet (CpJ 2022), was eine Steigerung von 50 Prozent im Vergleich zu 2021 bedeutet. Zudem sinkt laut dem Digital News Report 2022 (Reuters 2022) das Vertrauen der Menschen gegenüber den traditionellen Medien. Gleichzeitig ist das Phänomen der Nachrichtenvermeidung im Steigen begriffen.

Vor diesem Hintergrund ist Christoph Franceschini seit Ende der 1980er-Jahre ein verlässlicher investigativer Journalist, dessen Scoops mitunter weit über die Grenzen Südtirols Resonanz finden. Er war und ist ein konstanter Faktor im Spiel von *Checks and Balances* in Südtirol und repräsentiert als Aufdeckungsjournalist wie kaum ein anderer seiner Zunft die Kontrollfunktion der Vierten Gewalt gegenüber den Machthabenden.

Franceschinis Arbeit bildet durch ihre Tiefe, Beharrlichkeit und Überparteilichkeit eine Alternative zu einem Journalismus, der sich auf Agenturmeldungen und Presseaussendungen stützt und weite Teile der Nachrichtenwelt in Beschlag genommen hat. Der auch in Südtirol gegenwärtigen Verquickung von Journalismus, Politik

und Wirtschaft versucht sich Franceschini zu entziehen, auch dank eines für seine Arbeit unabdingbaren Netzwerks.

Meinungs- und Medienpluralismus sind Grundpfeiler der Demokratie. Das Wissen um Vorgänge und Hintergründe in Politik und Wirtschaft ist eine Voraussetzung für demokratische Teilhabe. Dieses stärkt Franceschini zusätzlich, indem er seine investigativ-journalistischen Einsichten in Büchern und Filmen aufbereitet, vertieft und/oder historisch einordnet. Die Auszeichnung Franceschinis als Politische Persönlichkeit des Jahres 2022 anerkennt, dass die Arbeit unabhängiger Journalistinnen und Journalisten den Boden demokratischer Prozesse bereitet und die Pressefreiheit einen fundamentalen und somit unverzichtbaren Aspekt der Grundfreiheiten darstellt, die es in einer Demokratie zu verteidigen gilt.

Harald Knoflach

Personalità politica dell'anno – Motivazione della giuria

Politika, la Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Sozieta di Scienza Pulitica de Sudtiroil, assegna ogni anno un premio ad una personalità altoatesina che si sia distinta nel campo della politica e della formazione politica.

Nella riunione del 20 ottobre 2022, il Consiglio direttivo della Società ha deciso all'unanimità di onorare il giornalista, autore di libri e documentarista **Christoph Franceschini** come Personalità politica dell'anno 2022.

I giornalisti di tutto il mondo sono sottoposti a crescenti pressioni per svolgere il proprio lavoro. All'indomani dell'11 settembre, si è assistito a livello globale ad una costante riduzione della libertà di stampa, come accertato da Reporter Senza Frontiere (2022) e Freedom House (2022), ulteriormente alimentata dalla pandemia da coronavirus (Covid-19) e dalla guerra in Ucraina. Denigrazioni – come l'espressione “stampa bugiarda” - e rappresaglie, che vanno fino ad includere attacchi fisici, sono stati registrati sempre più spesso anche in paesi che sembravano ben consolidati per quanto riguarda la tutela dei diritti democratici fondamentali. Il 2022 ha segnato un nuovo record a riguardo, con 363 giornalisti (Unesco 2022) imprigionati in tutto il mondo; un aumento del 20 per cento rispetto al precedente anno record del 2021. Inoltre, 86 giornalisti sono morti o sono stati assassinati (CpJ 2022) nel corso del loro lavoro, con un aumento del 50 per cento rispetto al 2021. Secondo il Digital News Report 2022 (Reuters 2022), la fiducia delle persone nei confronti dei media tradizionali sta diminuendo. Allo stesso tempo, il fenomeno dell'elusione delle notizie è in aumento.

In questo contesto, dalla fine degli anni '80 Christoph Franceschini è un affidabile giornalista investigativo, le cui inchieste hanno talvolta risonanza ben oltre i confini dell'Alto Adige. Ha svolto, e svolge un ruolo costante nel gioco di pesi e contrappesi in Alto Adige e, come giornalista d'inchiesta, esercita anche una funzione di controllo del Quarto Potere, cioè dei mezzi di comunicazione di massa in provincia e di chi li gestisce.

Il lavoro di Franceschini, con la sua profondità d'analisi, persistenza e apertività, rappresenta un'alternativa al giornalismo che si basa su rapporti di agenzia e comunicati stampa e che ha preso il sopravvento in gran parte del mondo dell'informazione. Franceschini cerca di sottrarsi all'attuale intreccio, tra giornalismo, politica e affari, anche grazie a una rete sociale indispensabile per il suo lavoro.

La libertà di opinione e il pluralismo dei media sono pietre miliari della democrazia. La conoscenza degli eventi e dei contesti politici ed economici è un prerequisito per la partecipazione democratica.

Franceschini contribuisce ulteriormente a questo aspetto, elaborando le sue intuizioni giornalistiche investigative in libri e film, approfondendole e/o inserendole nel contesto storico. Il premio a Franceschini come Personalità politica dell'anno 2022 significa riconoscere che il lavoro dei giornalisti indipendenti prepara il terreno per i processi democratici, e che la libertà di stampa è un aspetto fondamentale e quindi indispensabile delle libertà e diritti fondamentali che devono essere garantite in una democrazia.

Harald Knoflach

Personalité politica dl ann – Motivaziuns dla iuria

Politika, la Sozieté de Sciënza Politica de Südtirol, ti surandá vigni ann n pest a na personalité de Südtirol che s'á fat mirit tl ciamp dla politica y dla formaziun politica.

Le Comité dla Sozieté á fat fora al'unanimité te süa incuntada di 20 d'otober 2022, da premié le journalist, autur de libri y produtur de documentars **Christoph Franceschini** sciöche personalité politica dl ann 2022.

Sura döt le monn röia les jornalistes y i jornaliscé tres deplü sot a presciun da fá so laur. Tl *Aftermath* di 9/11 él gnü reporté n trend costant, global, che vá jöpert, bele diagnostiché da „Reporter ohne Grenzen“ (2022) y „Freedom House“ (2022), che reverda la liberté de stampa y che á ciafé ciamó na maiú sbürta dala pandemia Corona y dala vera tl'Ucraina. Al é gnü registré n aumént de difamaziuns – parora tle „stampa che mënt“ – y de rapresalies, por rové ales agresciuns violéntes ince te chi Paisc che parò consolidá por ci che reverda la defenüda di dërc democratics fundamentai. Le 2022 á implü segné, cun 363 jornalistes y jornaliscé (CpJ 2022) sará ia sura döt le monn, n primat nü y á porté n aumént dl 20 porcënt en confrunt al record da denant dl ann 2021. D'atri/es 86 jornaliscé/tes á l'ann passé pordü la vita da fá so laur o é gnüs copá (Unesco 2022), ci che fej fora n aumént dl 50 porcënt en confrunt al 2021. Lapró vá, aladô dl *Digital News Report 2022* (Reuters 2022), la crëta dla jënt ti confrunc di media tradizionai tres plü zoruch. Tl medemo tēmp é le fenomen dl evité les notizies tl crēsce.

Te chēsc contest é Christoph Franceschini dala fin di agn 1980 n journalist investigatif sön chël ch'an pó se lascé; sü scoop ciafa val' iade na risonanza che röia cotan sura i confins de Südtirol fora. Al ê y é n fatur costant tl jüch de *checks and balances* te Südtirol y rapresentëia, coche journalist investigatif, sciöche oramai degun ater de so mistier, la funziun de control di mediums publics ti confrunc de chi che á le podëi.

Le laur de Franceschini, che vá sot tles cosses, che é fat cun paziënza y che é sura les perts, pîta n'alternativa al journalism che se basëia sön notizies de agenzies y comunicac stampa y á concuisté gran pert dl monn dl'informaziun. Franceschini proa da se destanzié dal intrecciament che é al momënt ince te Südtirol danter journalism, politica y economia, ince tres na rëi d'informaziun indispensabla por so laur.

La liberté d'espresciun y le pluralism di media é pilastris fundamentai dla democrazia. La conescënza dles prozedöres dla politica y dl'economia y de ci che é doia é n requisit essenzial por la partezipaziun democratica. Franceschini la renforzëia

implü ciamó, lauran sö sües constataziuns investigatives y jornalisticas te libri y films, jon ciamó plü sot y/o les cuncian ite te n contest storich. La premiaziun de Franceschini sciöche personalité politica dl ann 2022 reconësc che le laur de journalistes y jornaliscé independënc ti arjigna ca le funz a prozesc democratics y che la liberté de stampa é n aspet essenzial, a chël ch'an ne pó nia renunzié, dles libertés fundamentales ch'an mëss defëne te na democrazia.

Harald Knoflach

Political Personality of the Year – Motivation of the Jury

Politika, the South Tyrolean Political Science Association, annually awards a prize to a South Tyrolean personality who has distinguished themselves in the field of politics and political education.

In its meeting on October 20, 2022, the Politika Executive Committee unanimously decided to honor journalist, book author and documentary filmmaker **Christoph Franceschini** as Political Personality of the Year 2022.

Around the world, journalists are under increasing pressure while performing their jobs. In the aftermath of 9/11, a steady global downward trend in press freedom began, as diagnosed by Reporters Without Borders (2022) and Freedom House (2022), and was further fueled by the corona pandemic and the war in Ukraine. Denigration - keyword “lying press” - and repression including physical attacks were increasingly registered even in countries considered to be stable regarding the protection of fundamental democratic rights. Moreover, 2022 marked a new peak with 363 journalists (CfJ 2022) imprisoned worldwide, an increase of 20 percent compared to the previous record year of 2021. A further 86 journalists died or were murdered (Unesco 2022) in the course of their work in the previous year, an increase of 50 percent compared to 2021. In addition, according to the Digital News Report 2022 (Reuters 2022), people’s trust in traditional media is decreasing. At the same time, the phenomenon of news avoidance is on the rise.

Against this background, Christoph Franceschini has been a reliable investigative journalist since the end of the 1980s, and his scoops sometimes resonate far beyond South Tyrol’s borders. He was and is a constant factor in the game of checks and balances in South Tyrol and, as an investigative journalist, represents the control function of the Fourth Estate vis-à-vis those in power like hardly anyone else in his profession.

Franceschini’s work, with its depth, persistence, and non-partisanship, forms an alternative to a journalism that relies on agency reports and press releases and has taken over large parts of the news world. Franceschini tries to evade the current entanglement of journalism, politics and business in South Tyrol, also thanks to a network that is indispensable for his work.

Freedom of opinion and media pluralism are cornerstones of democracy. Knowledge about events and backgrounds in politics and business is a prerequisite for democratic participation. Franceschini additionally strengthens such knowledge by

elaborating and deepening his investigative journalistic insights in books and films and/or by placing them in a historical context. Franceschini's recognition as Political Personality of the Year 2022 acknowledges that the work of independent journalists prepares the ground for democratic processes and that freedom of the press is a fundamental and thus indispensable component of the basic freedoms that must be defended to ensure democracy.

Harald Knoflach

Literaturverzeichnis/Riferimenti bibliografici

- Committee to Protect Journalists (CpJ) (2022), Number of jailed journalists spikes to new global record, <https://cpj.org/reports/2022/12/number-of-jailed-journalists-spikes-to-new-global-record/> (02.03.23)
- Freedom House (2022), Media Freedom, <https://freedomhouse.org/issues/media-freedom> (02.03.23)
- Reporters Without Borders (2022), Index 2022, <https://rsf.org/en/index> (02.03.23)
- Reuters (2022), Digital News Report, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2022> (02.03.23).
- Unesco (2022), Killings Journalists, <https://unesco.org/en/articles/unesco-killings-journalists-50-2022-half-targeted-duty> (02.03.23)

Autorinnen und Autoren

Autrici e autori

Elisabeth Alber, Doktoratsstudium der Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck, an der sie auch lehrt. Diplomstudium Scienze Internazionali e Diplomatiche an der Universität Turin und Spezialisierungslehrgang zu Europastudien an der Universität Turku. Als Forschungsgruppenleiterin (Partizipation und Innovationen) forscht sie am Eurac Research Institut für Vergleichende Föderalismusforschung zu Politik und Recht in Bundes- und Regionalstaaten, zu Fragen territorialer Autonomien und Minderheitenpolitik, zu deliberativer und partizipativer Demokratie. Als Gastforscherin war sie kürzlich an der Jawaharlal Nehru University in Delhi tätig. Als Beraterin betreut sie derzeit für internationale Organisationen Projekte in der Republik Moldau.

elisabeth.alber@eurac.edu

Marco Brunazzo è professore ordinario di Scienza politica presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento. I suoi interessi di ricerca vertono principalmente sull'integrazione europea, il ruolo dell'Italia nell'UE, e la democrazia partecipativa. I suoi libri più recenti sono *La politica dell'Unione europea* (con V. Della Sala, Milano, 2020), *Italy in the EU: A Rollercoaster Journey* (con B. Mascitelli, New York, 2020) e *The road to the European Union: Albania and the Italian "partner"* (con B. Mascitelli e P. Xhaferi, Melbourne 2022).

marco.brunazzo@unitn.it

Andrea Carlà è Senior Researcher presso l'Istituto sui Diritti delle Minoranze dell'Eurac Research di Bolzano/Bozen. Politologo, si occupa prevalentemente di politiche etniche, politiche sulla migrazione e questioni di sicurezza legate al tema delle minoranze. Dopo essersi laureato in Scienze Politiche e aver frequentato un Corso di Alta Formazione per le Carriere Diplomatiche e Internazionali presso l'Università di Bologna, ha conseguito un Ph.D in Politics presso la New School for Social Research di New York, USA.

andrea.carla@eurac.edu

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

Sandro Fraternali, Bressanone 1959, laureatosi in Filosofia presso l'università di Bologna, è docente di scuola superiore dal 1984. Nel 1999 è iniziata la sua collaborazione con il sindacato Scuola della SGBICISL, di cui è stato segretario provinciale dal 2009 al 2021. È attualmente componente della Segreteria Provinciale Confederale della SGBICISL, all'interno della quale si occupa soprattutto di formazione sindacale.

sandro.fraternali@sgbcisl.it

Hans Heiss, Studium der Geschichte und Germanistik an der Universität Innsbruck, Dr. phil. habil., Aufbau und Leiter des Stadtarchivs Brixen 1984 bis 1993, Mitarbeiter am Südtiroler Landesarchiv 1994 bis 2003, 2003 bis 2018 Abgeordneter zum Südtiroler Landtag für die Grünen/Verdi/Verc, seit 2019 Privatier. Lehraufträge an den Universitäten Innsbruck, Trient und Hildesheim. Forschungsschwerpunkte: Regionale Zeit-, Stadt- und Tourismusgeschichte.

h.heiss@grueneverdi.bz.it

Karl Hinterwaldner (*1971 in Brixen) hat Geschichte, Politik und Medienwissenschaften in Innsbruck studiert. Diplomarbeit und Dissertation über Almwirtschaft und Almstreit in den Gerichten Ritten, Wangen und Villanders vom Mittelalter bis 1823 (veröffentlicht 2002). Seit 1999 Journalist mit Redaktionserfahrung bei „Dolomiten“, „Zett“, „Südtirol 24h“; seit 2003 beim Südtiroler Wochenmagazin „ff“ beschäftigt, derzeit als Vizechefredakteur.

karl.hinterwaldner@ff-bz.com

Harald Knoflach (geb. 1974) stammt aus dem Stubaital und studierte Anglistik/ Amerikanistik und Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck und an der University of Central England/Birmingham. Während seines Studiums war er als Journalist bei den Tiroler Bezirksblättern tätig. Nach seinem Umzug nach Südtirol arbeitete er zunächst als Redakteur beim Tagblatt Dolomiten. Seit 2011 ist er Mitarbeiter für Öffentlichkeitsarbeit am Brixner Vinzentinum sowie Lehrkraft für Recht/ Wirtschaft und IKT. Er ist überdies Vorstandsmitglied der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft und Politblogger auf www.brennerbasisdemokratie.eu.

thehhk74@gmail.com

Petra Malferteiner is a researcher and member of the research group Participation and Innovations at the Eurac Research Institute for Comparative Federalism, and dissemination and outreach officer of the Institute. Holding a master's degree in translation studies from the University of Innsbruck, her background also includes experience as a parliamentary assistant in the Senate of the Italian Republic and in the European Parliament.

Petra.Malferteiner@eurac.edu

Wolfgang Mayr, geboren 1957 in Bozen, Matura 1976 an der Handelsoberschule in Bozen. Freier Mitarbeiter beim Rai-Sender Bozen 1978–1982, „Deutsches Blatt“ Alto Adige, ORF-Tirol und Ö1. Praktikum beim Bayerischen Rundfunk 1982. Besuch der Deutschen Journalistenschule in München 1982–1984, Praktika bei der dpa-München und Rai-Sender Bozen. 1984–1988 Redakteur der „FF – Illustrierte für Fernsehen und Freizeit.“ 1986 Journalistenprüfung. 1988 Mitbegründer der Grünen Bürgerliste Eppan. 1992 Mitbegründer der Südtiroler Sektion der Gesellschaft für bedrohte Völker. 1988–2021 Redakteur beim Rai Sender Bozen/Rai Südtirol. Gescheiterter SVP-Bürgermeister in Eppan. 2020 Freier Mitarbeiter bei salto.bz, barfuss, brennerbasisdemokratie und gfbv.voices

wolfi.mayr28@gmail.com

Theresia Morandell ist Doktorandin am Institut für vergleichende Föderalismusforschung der Eurac Research in Bozen (Italien), ebenso wie am Lehrstuhl für Raumentwicklung und Stadtpolitik der ETH Zürich (Schweiz). Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in der Gemeindeforschung, insbesondere in den Bereichen der Stadt-Land-Beziehungen, der Raumplanung sowie der horizontalen und vertikalen Mehrebenen-Governance von Städten.

Theresia.Morandell@eurac.edu

Ivan Munerati, nato a Bolzano nel 1998, si è laureato in Scienze Politiche all'università Leopold Franzens di Innsbruck. Dal 2021 collaboratore dell'Unione Sindacale Provinciale della SGBCISL.

ivan.munerati@sgbcisl.it

Der gebürtige Villacher **Peter Nindler** (57) ist seit 1987 Journalist, zuerst bis 1991 bei der *Kleinen Zeitung* in Klagenfurt und seit 1992 mit einer kurzer Unterbrechung („Kurier“) bei der *Tiroler Tageszeitung*. Peter Nindler war journalistisch im Lokal-, Tirol- und Sportressort tätig, seit 2006 schreibt er vorwiegend im Landespolitik-Ressort der *Tiroler Tageszeitung*.

Peter Nindler schloss sein Lehramtsstudium in Salzburg 1991 ab und beschäftigt sich intensiv mit der Rezeption der Französischen Revolution in Kunst und Kultur im späten 18. und frühen 19. Jahrhundert in Österreich. Vor allem in der Musik.

peter.nindler@tt.com

Günther Pallaver, Dr. jur. et Dr. phil., em. Univ.-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

Anita Rossi, freischaffende Journalistin, Dokumentarfilmerin und Podcasterin. Nach dem Studium der Germanistik/Anglistik an der Uni Innsbruck beginnt sie 1993 ihre journalistische Lehre mit einem Sommerpraktikum beim Wochenmagazin ff. Programmgestalterin bei RAI Südtirol bis 2001. Nach einem Ausflug in die Welt der Presseämter arbeitet sie seit 2012 wieder im Print, Radio (RAI-Pressepiegel) und fürs Fernsehen. Letzthin auch als Co-Kuratorin der Ausstellung „Eingebunkert. Bunker in Südtirol“ in Franzensfeste. Heute pendelt sie mit Laptop und Mikrophon zwischen Brixen und dem Veneto.

info@anitarossi.eu

Alessandra Russo è professoressa associata di Scienza Politica presso la Scuola di Studi Internazionali ed il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento, dove è approdata dopo aver avuto incarichi di ricerca in Francia e Belgio. Fa ricerca e insegna nel campo delle Relazioni Internazionali e degli Studi sulla Sicurezza. È tra i coordinatori dello Standing Group Russia e Spazio Post-Sovietico della Società Italiana di Scienza Politica.

alessandra.russo@unitn.it

Kristina Stoeckl promovierte 2007 am Europäischen Hochschulinstitut Florenz und studierte zuvor Komparatistik, Germanistik und Slawistik in Innsbruck (2001) sowie Internationale Beziehungen und Europastudien an der Central European University in Budapest (2003). Sie hält bis Februar 2023 eine ordentliche Professur für Soziologie an der Universität Innsbruck und übernimmt ab März 2023 eine ordentliche Professur für Soziologie (SPS/07) am Institut für Politikwissenschaften der LUISS Rom. Sie hat mehrere Bücher über die Russische Orthodoxe Kirche verfasst: *The Moralists International. Russia in the Global Culture Wars* (gemeinsam mit Dmitry Uzlaner, 2022), *Russian Orthodoxy and Secularism* (2021), *The Russian Orthodox Church and Human Rights* (2014).

www.kristinastoeckl.eu; contact@kristinastoeckl.eu

Cuno Tarfusser wurde im Januar 2009 am Sitz der Vereinten Nationen in New York zum Richter des Internationalen Strafgerichtshofs gewählt und hat dieses Amt vom März 2009 bis Ende 2019 bekleidet, wobei er auch dessen Vizepräsident und Präsident der Voruntersuchungsdivision war. Vor 2009 war er zuerst stellvertretender Staatsanwalt und dann leitender Oberstaatsanwalt am Landesgericht Bozen. Seit vielen Jahren ist Cuno Tarfusser Gastredner und Referent an Seminaren, Tagungen, Kongressen und Universitäten, im In- und Ausland, um über seine Erfahrungen als Staatsanwalt, *court manager* und internationaler Richter zu sprechen. Seit seiner Rückkehr aus Den Haag ist er stellvertretender Generalstaatsanwalt am Oberlandesgericht Mailand.

cuno.tarfusser@giustizia.it

Francesco Terreri, nato a Pescara il 25 settembre 1957 e residente a Trento, è giornalista professionista e presidente dell'Associazione Microfinanza e Sviluppo. Dal dicembre 2022 lavora al quotidiano Il T di Trento. Cura programmi di educazione finanziaria dell'Associazione Microfinanza e Sviluppo, lezioni di giornalismo e di politica internazionale e geopolitica al Servizio civile universale provinciale (Scup) del Trentino e all'Università della terza età e del tempo disponibile (Utetd) del Trentino.

francesco.terreri@iltquotidiano.it

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.

