

Autonomie – vom Primat des Ethnischen zum Primat des Territoriums. Reformen für das Zusammenleben

Günther Pallaver

1. Einleitung

Bereits seit Jahren wird über eine Reform der Autonomie gesprochen, die unter Einbeziehung aller Sprachgruppen erfolgen sollte.¹ Die Erarbeitung der beiden Autonomiestatute (1948 und 1972) war zwar in Ansätzen unter Beteiligung der in Südtirol lebenden Sprachgruppen erfolgt, aber es handelte sich um ein stark asymmetrisches Verhältnis. Das Erste Autonomiestatut wurde ohne systematische Einbeziehung der deutschsprachigen SüdtirolerInnen vom Staat Italien verabschiedet, das Zweite Autonomiestatut wurde von den deutschsprachigen SüdtirolerInnen unter weitgehendem Ausschluss der ItalienerInnen im Lande erarbeitet. Das Dritte Autonomiestatut sollte hingegen im Sinne einer politischen und gesellschaftlichen Symmetrie gemeinsam erarbeitet werden.

In den hier präsentierten Überlegungen werden einige Grundsätze angesprochen, unter denen eine Reform diskutiert werden sollte. Dabei wird der Schwerpunkt auf das politische System gelegt. Die Beziehungen zum Zentrum (Rom), zur übergeordneten Ebene (Brüssel), sowie die Beziehungen zu anderen Regionen (z.B. Europaregion im Rahmen des Europäischen Verbundes territorialer Zusammenarbeit) werden hier – auch wegen der Knappheit des zur Verfügung stehenden Platzes – nicht behandelt.²

Ich gehe von der These aus, dass sich Südtirols Autonomie von einer stark ethnisch geprägten politischen Kultur und deren Überbau, einem stark unter ethnischen Logiken konstruierten politischen System, sich zu einer stärker auf das Territorium konzentrierten Autonomie weiter entwickeln muss, also einen Paradigmenwechsel vornehmen sollte von einer stark ethnisch geprägten zu einer stark territorial geprägten Autonomie.³ Nicht mehr die Sprachgruppen,

1 Vgl. u.a. Norbert DALL'Ò (Moderation), Start in eine neue Phase. Ein Gespräch zwischen Richard Theiner und Francesco Palermo. In: ff – Das Südtiroler Wochenmagazin, Nr. 41, 13.10.2011, S. 28–36; Günther PALLAVER (Hg.), *Politika*12. Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuar de politica (Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/Sozieta de scienza pulitica de Sudtirol), Bozen 2012, mit dem Jahresthema: 40 Jahre II. Autonomiestatut/40 anni di II statuto di autonomia; Joseph MARKO u.a. (Hgg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (Minderheiten und Autonomien, Bd. 7/Eurac research)*, Baden-Baden 2005.

2 Vgl. dazu Francesco PALERMO, *Il nucleo essenziale dell'autonomia, tra L'Accordo di Parigi e il "terzo Statuto"*. In: *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento/Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient*, Bologna 2007, S. 283–302.

3 Vgl. Günther PALLAVER, *Südtirol: Vom ethnischen zum territorialen cleavage*. In: Günther PALLAVER (Hg.), *Politika*10. Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuar de pulitica (Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/Südtiroler Sozieta per Scienza Pulitica), Bozen 2010, S. 377–403; Francesco PALERMO, *Die zwei Dimensionen des Zusammenlebens in Südtirol*. In: *Europa Etnica* 1/2 (1999), S. 9–21.

sondern das Territorium sollte Grundlage der neuen Identität werden, einer demokratischen, offenen, aufnahmefähigen, abtretenden, offensiven, im Gegensatz zu einer selbstbezogenen, geschlossenen, ablehnenden, abgrenzenden, defensiven Identität.

2. Das Primat des Ethnischen – dissoziatives Konfliktlösungsmodell

Das Autonomiestatut beinhaltet die Befugnisse der Region bzw. der beiden Provinzen, die Grundsätze der Beziehungen zwischen den BürgerInnen und den Institutionen, die Grundsätze zwischen den Institutionen und der Beziehungen zum Zentrum, sowie die Grundsätze des Minderheitenschutzes. Das Autonomiestatut beinhaltet eine Reihe von Regeln für das Zusammenleben der verschiedenen Sprachgruppen, um potentielle Konflikte zu verhindern. Das Autonomiemodell, das 1948 gewählt wurde, war das dissoziative Konfliktlösungsmodell. Dieses zielt auf die Herstellung des negativen Friedens ab, verstanden als Abwesenheit von personaler Gewalt. Es ist ein kalter Frieden, der die Konfliktparteien physisch und/oder sozial trennt, es ist das kleinere Übel, um Gewalt zu vermeiden, und konkretisiert sich durch die Absteckung von Einflussphären.⁴

Die Implementierung dieses Konfliktlösungsmodells orientierte sich am Modell der Konkordanzdemokratie.⁵ Die wichtigsten Merkmale dieses Modells sind:

1. Beteiligung aller relevanten Sprachgruppen an der (Regierungs-)Macht und an nachgeordneten verschiedenen Subsystemen. Es handelt sich dabei um das Prinzip der Inklusion aller Sprachgruppen.
2. Entscheidungsautonomie der jeweiligen Sprachgruppen in Fragen, die nicht von gemeinsamem Interesse sind. Im Wesentlichen betrifft dies den Gruppenschutz im Bereich von Bildung und Kultur.
3. Verhältnismäßige Vertretung der einzelnen Sprachgruppen in politischen Organen (über das Verhältniswahlssystem), bei Einstellungen im öffentlichen Dienst (ethnischer Proporz) und bei der Zuweisung von öffentlichen Geldern.
4. Vetorecht der jeweiligen Sprachgruppe, wenn es um die Verteidigung zentraler Interessen des Gruppenschutzes geht und die vereinbarten Formen der Konfliktregelung nicht greifen.

⁴ Vgl. Günther PALLAVER, *South Tyrol's Consociational Democracy: Between Political Claim and Social Reality*. In: Jens WOELK u.a. (Hgg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol* (European Academy Bozen/Bolzano), Leiden/Boston 2008, S. 303–327; Stefan WOLFF/Karl CORDELL, *Power sharing*. In: Karl CORDELL/Stefan WOLFF (Hgg.), *Routledge Handbook of Ethnic Conflict*, London/New York 2011, S. 301–310.

⁵ Vgl. Arend LIJPHART, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven/London 1977; ders., *Constitutional Design for Divided Societies*. In: *Journal of Democracy* 15(2) (2004), S. 96–109.

Dieses Modell geht von einem gemeinsamen Territorium, aber einer Aufteilung nach ethnischen Einflussphären aus, geht aus von der Kooperation der Eliten, aber der Trennung der Gesellschaft nach Sprachen. In diesem Modell besteht das Primat des Ethnischen.

Nun haben sich die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den letzten beiden Jahrzehnten stark geändert, beginnend von der internationalen Umgebung wie etwa mit dem Ende des Kalten Krieges, der EU der 28, der Einführung des Euro, der Bestimmungen von Schengen, aber auch durch die innergesellschaftliche Umgebung wie etwa der politische und konfessionelle Säkularisierungsprozess, die Zunahme des formalen Bildungsgrades, der Mobilität, der Medialisierung der Gesellschaft und anderes mehr.

Kurz zurückblickend kann man sagen, dass der Streit vor der UNO 1960/1961 in erster Linie Fragen des Minderheitenschutzes betraf, erst in zweiter Linie Fragen des Territoriums, auch wenn der Konflikt mit Rom mit dem Slogan „Los von Trient“ verbunden war.⁶ Nach der Streitbeilegung vor der UNO 1992 ist es denn auch zu keinen nennenswerten Konflikten rund um den Minderheitenschutz gekommen.⁷ In dieser Hinsicht hat die Minderheit rechtliche und politische Sicherheit erhalten.

Wohl aber haben sich in der Zwischenzeit Änderungen bei den vier Grundpfeilern und Konfliktregelungsmechanismen der Autonomie ergeben.

i. Maximale Einbindung aller Sprachgruppen in die Entscheidungsprozesse

Das Prinzip der maximalen Einbindung aller Sprachgruppen in die Entscheidungsfindungsprozesse hat in den letzten zwanzig Jahren durch die Implosion der italienischen Parteien auf nationaler und somit auch auf regionaler Ebene einen tiefgreifenden Rückschlag erlitten. Das betrifft die Ebene der Landesregierung genauso wie die Ebene der Gemeinden. Laut Art. 50 des Statuts müssen die Sprachgruppen auf Grund ihrer proportionalen Stärke im Landtag auch in der Landesregierung vertreten sein, für die Ladinier gelten eigene Regeln.⁸ In der ersten Republik vertrat die DC zwischen 40 und 50 Prozent der italienischen Bevölkerung in der Landesregierung, heute (Landtagswahlen 2013) sind es nur mehr rund 30 Prozent.⁹ Derselbe Einbruch ist auf kommunaler Ebene feststellbar.¹⁰ Die kontinuierlich abnehmende Inklusion der

6 Vgl. Michael GEHLER, Tirol im 20. Jahrhundert. Vom Kronland zur Europaregion, Innsbruck/Wien, S. 282ff.

7 Vgl. Peter HILPOLD, 20 Jahre Streitbeilegungserklärung – Gedankensplitter aus völkerrechtlicher Sicht. In: PALLAVER (Hg.), *Politika* 12, S. 167–181.

8 Vgl. Christoph PERATHONER, Die ladinische Sprachgruppe in Südtirol und das Zweite Autonomiestatut. In: PALLAVER (Hg.), *Politika* 12, S. 269–306.

9 Vgl. Günther PALLAVER, I partiti italiani in Alto Adige: frammentati e deboli in cerca di una nuova identità. In: Günther PALLAVER (Hg.), *Politika* 13. Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuer de pulitica (Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft/Società di Scienza Politica dell'Alto Adige/Sozieta di scienza pulitica de Südtirol), Bozen 2013, S. 272.

10 Vgl. Markus GOLLER, Die Vertretung der italienischen Sprachgruppe in den Südtiroler Gemeinden 1952–2010. In: PALLAVER (Hg.), *Politika* 13, S. 283–304.

italienischen Sprachgruppe ist unter anderem ein Grund für den sogenannten „disagio degli italiani“¹¹, muss aber grundsätzlich als Systemfrage angegangen werden, weil es morgen auch die anderen Sprachgruppen betreffen könnte. Koalitionen werden in Südtirol auf der Grundlage einer ethnischen und politischen Segregation geschlossen. Die ethnische Dimension ist vom Statut her verpflichtend vorgesehen, die politische Kompatibilität hängt von der ideologischen und autonomiepolitischen Nähe ab. In der Ersten Republik waren mit Ausnahme des MSI alle italienischen Parteien Autonomieparteien, in der Zweiten Republik sind die italienischen Parteien bis 2013 mehrheitlich Anti- oder Semi-Autonomieparteien gewesen. Das hat dazu geführt, dass die große Mehrheit der italienischen Bevölkerung nicht in der Exekutive vertreten ist, weil Autonomie-Kompatibilitäten fehlen. Dies steht aber im Widerspruch zum Prinzip der maximalen Einbindung aller Sprachgruppen in die Entscheidungsfindungsprozesse.

Um diesem Dilemma zu entgehen, sollte der freiwillige Proporz eingeführt werden. Die Sprachgruppen müssen als Mindestvoraussetzung nach ihrer im Landtag vertretenen Stärke auch in der Landesregierung vertreten sein. Das Statut verbietet aber nicht, dass eine Sprachgruppe über ihrem proportionalen Anteil in der Regierung vertreten sein darf. Deshalb sollte in Fällen der politischen Unterrepräsentation einer Sprachgruppe in der Exekutive eine freiwillige Aufstockung von Regierungsmitgliedern erfolgen. Langfristig sollte dieses Prinzip zur politischen Praxis, zur politischen Kultur werden und nicht nur für die Ebene der Landesregierung, sondern vor allem auf der Ebene der Gemeinden praktiziert werden. Gerade hier müsste durch den freiwilligen Proporz den ItalienerInnen der Einzug in den Gemeindevorstand ermöglicht werden, zumal der Rechtsanspruch der Vertretung in der Exekutive erst ab zwei Mandaten beginnt. Mittel- bis langfristig sollte diese Regelung der Tandem-Vertretung im Gemeinderat, um in den Ausschuss zu kommen, beseitigt werden. Die jeweils andere Sprachgruppe sollte in jedem Fall im Gemeindevorstand vertreten sein, durch den freiwilligen Proporz nicht weniger als durch die Kooptierung von außen, selbst wenn keine ItalienerIn im Gemeinderat vertreten ist.

ii. Entscheidungsautonomie

Das politische System sieht die Entscheidungsautonomie für die jeweilige Sprachgruppe in vitalen Bereichen vor, die in erster Linie Bildung und Kultur betreffen. In dieser Hinsicht ist im Autonomiestatut ein „Konstruktionsfehler“ vorhanden, der die Schutzbestimmungen der jeweiligen Gruppen wieder relativiert, ja geradezu aufheben kann, da die Landesregierung nach dem Mehrheitsprinzip entscheidet. Die numerisch größere Sprachgruppe kann

¹¹ Vgl. PALLAVER, *Politika*13.

über die numerisch kleinere Sprachgruppe entscheiden. Dies war etwa der Fall, als sich die SVP gegen den Willen der italienischen Koalitionspartner gegen die Einführung des Immersionsunterrichts an italienischen Schulen aussprach, sich also in den autonomen Kompetenzbereich einer anderen Sprachgruppe einmischte. Die Entscheidung über eigene vitale Angelegenheiten muss aber jeder Sprachgruppe autonom zustehen.

iii. Ethnischer Proporz

Der ethnische Proporz¹² ist als Korrektiv für historisch begründete Benachteiligungen und somit Asymmetrien bei der Verteilung von Ressourcen eingeführt worden und gilt als positive Diskriminierung (*affirmative action*). Dabei geht es um die verhältnismäßige Vertretung der einzelnen Sprachgruppen in politischen Organen, um die Einstellungen im öffentlichen Dienst und um die Zuweisung von öffentlichen Geldern auf der Grundlage der Sprachgruppenstärke. Der primäre Zugang zu den Ressourcen ist somit Sprachgruppen abhängig und verlegt den Wettbewerb sowie die meritokratischen Kriterien in die jeweiligen Sprachgruppen. Soll die Partizipation aber nicht nur politisch, sondern auch sozial im Sinne von *Lebenschancen* gesehen werden, so muss der Proporz immer mehr flexibilisiert und letztlich überwunden werden.¹³

Horizontaler und vertikaler Proporz: Der Proporz hat eine horizontale Dimension, die sich in der Stärke der jeweiligen Sprachgruppen niederschlägt. Entsprechend der Stärke der Sprachgruppen werden die öffentlichen Ressourcen unterschiedlichen Typs vergeben. Aber der Proporz hat auch eine vertikale Dimension. Diese vertikale Dimension kann dazu führen, dass die größere, dominantere Sprachgruppe die Führungsstellen besetzt, die kleineren Sprachgruppen nur die untergeordneten Funktionen ausübt. Um dies zu verhindern, sollten in einer Übergangsphase die oberste Führungsebene viel durchlässiger gestaltet werden, sollten wieder die meritokratischen Kriterien zur Geltung kommen, wenn die anderen Voraussetzungen gegeben sind, in erster Linie die Zweisprachigkeit.

Der Erfolg des Proporz, nämlich die Wiederherstellung des Ausgleichs von Ressourcen aller Art unter den Sprachgruppen, macht diesen obsolet. Nicht umsonst war er auch zeitlich limitiert eingeführt worden. Als Sicherheit für alle Sprachgruppen könnte aber nach Beseitigung des Proporz periodisch, etwa innerhalb von fünf bis zehn Jahren, verifiziert werden, ob es neue Asymmetrien gibt. In einem solchen Falle könnte der Proporz vorübergehend wieder eingeführt werden.

12 Vgl. Oskar PETERLINI, *Der ethnische Proporz in Südtirol*, Bozen 1980; Karl GUDAUNER, *Zu Unrecht verteufelt. Eine Zwischenbilanz zum Proporz als Garantinstrument*. In: PALLAVER (Hg.), *Politika* 13, S. 181–220.

13 Vgl. Günther PALLAVER, *Demokratie, Partizipation und Kommunikation als Voraussetzung für eine ungeteilte Autonomie*. In: *Annali*, S. 303–322.

Freiwilliger Proporz: Eng mit der Durchlässigkeit nach oben ist der sogenannte freiwillige Proporz verbunden, den sich die Schweiz zu Eigen gemacht hat. Mit dem Verfassungsgesetz Nr. 2/2001 wurde diese Logik in einem Punkt auch in Südtirol eingeführt. Im Zuge der Reform des Zweiten Autonomiestatuts wurde der ladinischen Sprachgruppe die Möglichkeit eingeräumt (Art. 30 bzw. 48/ter Autonomiestatut), mit Zustimmung der Mehrheit der deutschen bzw. der italienischen Abgeordneten sowohl im Landtag als auch im Regionalrat für den jeweiligen Zeitraum von zweieinhalb Jahren zum Präsidenten bzw. zur Präsidentin des Landtages bzw. des Regionalrates gewählt zu werden. Bis dahin gab es zwischen den beiden großen Sprachgruppen, der deutschen und italienischen, eine Rochade zur Halbzeit der Legislaturperiode.

Der ladinischen Sprachgruppe wird die Vertretung im Regionalausschuss bzw. in der Landesregierung seit damals auch abweichend von der proporzmäßigen Vertretung eingeräumt. Dies erfolgt durch eine Kooptierung von außen (Art. 36 bzw. 50,3 Autonomiestatut).

Den freiwilligen Proporz sollte man in Südtirol aber viel konsequenter anwenden, in erster Linie bei der Besetzung der Organe der örtlichen öffentlichen Körperschaften, wie wir dies bereits bei der Besetzung der Landesregierung, aber auch der Ausschüsse auf kommunaler Ebene angesprochen haben.

Transitorischer Charakter: All diese Varianten des ethnischen Proporztes können letztlich nur transitorischen Charakter haben, wie dies bereits im Proporzdekret indirekt festgehalten wird. Dort heißt es, dass auf der Grundlage von Artikel 89 Autonomiestatut die Proporzquoten innerhalb von 30 Jahren nach Inkrafttreten des Autonomiestatuts von 1972 erreicht werden müssen (DPR. Nr. 752/1976).

Schon jetzt sollte der Proporz bei der Verteilung von materiellen Ressourcen fallen, nicht nur de facto, sondern auch rechtlich. In dieser Hinsicht sollte als einziges Kriterium die Bedürftigkeit gelten, nicht die ethnische Zugehörigkeit.

iv. Vetorecht der jeweiligen Sprachgruppe

Dieses Vetorecht, das auf einem komplizierten Verfahren beruht, hat in den letzten 40 Jahren keine praktischen Auswirkungen gehabt. Es kann fast als totes Recht angesehen werden, sodass es hier keiner besonderen Maßnahmen bedarf. Es sollte allerdings als Sicherheitsfaktor für den Fall aller Fälle nicht vom Statut gestrichen werden.

v. Proporz, Parität, Rotation

Das Autonomiestatut sieht neben dem ethnischen Proporz auch die ethnische Parität und die ethnische Rotation vor. Die Parität betrifft beispielsweise das Verwaltungsgericht-Autonome Sektion für die Provinz Bozen, die acht Richter setzen sich paritätisch aus vier deutschen und vier italienischen RichterInnen

zusammen. Aber das gilt auch für die paritätischen Kommissionen zwecks Erarbeitung von Durchführungsbestimmungen.¹⁴

Das Rotationsprinzip betrifft beispielsweise die Funktion des/der Landtagspräsidenten/In, die erste Hälfte der Legislaturperiode wird von einem/einer deutschsprachigen Präsidenten/In geleitet, die zweite von einem/r ItalienerIn.

Diese Prinzipien können je nach Zweckmäßigkeit auch auf andere Bereiche angewandt werden, das Prinzip der Parität beispielsweise bei Kommissionen unterschiedlichster Art, das Prinzip der Rotation bei institutionellen Funktionen, wie etwa bei der Präsidentschaft des Gemeinderates. Denkmöglich ist auch ein zeitlicher ethnischer Proporz, wonach monokratische Funktionen für zwei Drittel der Zeit von einer deutschsprachigen Person, für ein Drittel der Zeit von einer italienischsprachigen Person besetzt werden. Nicht vergessen werden dürfen bei all diesen Varianten die LadinerInnen. Grundsätzlich kommt es auf die Finalität drauf an, die in jedem Falle die größtmögliche Miteinbeziehung aller Sprachgruppen bedeuten soll. Eine zusätzliche Dimension bilden die neuen BürgerInnen in Südtirol. Es scheint nicht sinnvoll zu sein, eine weitere Sprachgruppe einzuführen, wenn das langfristige Ziel sein soll, der ethnischen Logik immer mehr an Gewicht zu nehmen. Dennoch sind Formen der Einbindung auch für die neuen BürgerInnen essentiell.

3. Das Primat des Territoriums – assoziatives Konfliktlösungsmodell

Herrschte an der Spitze des politischen Systems Konkordanz unter den Eliten, so gab es lange Zeit unter den Mitgliedern der drei Sprachgruppen ein ethnisches Konkurrenz- und Spannungsverhältnis. Schrittweise mit dem Ausbau des Minderheitenschutzes, mit der Konsolidierung der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheit, mit dem ökonomischen Transformationsprozeß, der die Minderheit von einer dominierten zu einer dominanten werden ließ, wird dieses Modell der strikten ethnischen Trennung von immer größeren Teilen der Zivilgesellschaft in Frage gestellt.

Dieses Infragestellen von ethnischen Sperrern erfolgte über weite Strecken von unten, nicht über eine bewusste Steuerung durch die Eliten. Der Versuch, eine Gegenöffentlichkeit in Richtung einer kooperativen Gesellschaft zu entwickeln, die im mehrsprachigen Zusammenleben einen hohen demokratischen Wert sieht, geht in erster Linie von Individuen und Gruppen aus, die sich in interethnischen oder ethnisch indifferenten Initiativen im Rahmen sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Projekte organisieren. Dies könnte der Beginn einer mehrsprachigen, auf Kooperation und Partizipation ausgerichteten Zivilgesellschaft sein.

¹⁴ Vgl. FRANCESCO PALERMO, Rolle und Wesen der paritätischen Kommissionen und ihrer Durchführungsbestimmungen. In: MARKO u.a.(Hgg.), Südtiroler Autonomie, S. 395–405.

Dieser Integrationsprozess von unten hat einen gesellschaftlichen und politischen Prozess eingeleitet, der zu einer zweifachen Dimension des Zusammenlebens in Südtirol geführt hat. Das Zweite Autonomiestatut als Instrument des *conflict settlement* weist auf diese Dualität hin. Auf der einen Seite haben wir die historisch-ethnische Dimension mit der Funktion des Minderheitenschutzes in Verbindung mit der ethnischen Trennung als Grundlage für den negativen Frieden, während die sprachlich-territoriale Dimension im Sinne der alle Sprachgruppen einschließenden Autonomie das gesamte Territorium umfasst und funktional auf Kooperation durch Integration ausgerichtet ist, mit dem Ziel, den negativen in einen positiven Frieden umzuwandeln. Dies weist auf eine assoziative Konfliktlösung hin, verstanden als grundsätzliche Abwesenheit von struktureller Gewalt. Ziel ist die Integration ehemaliger Konfliktgegner und deren Kooperation nicht unter ethnischen, sondern unter zivilgesellschaftlichen Aspekten.

Wenn der Prozess der assoziativen Konfliktlösung voranschreitet und das Territorium in den Mittelpunkt gestellt wird, so bedarf es der Rahmenbedingungen, um die Verwirklichung dieses Modells zu unterstützen.

i. Bildung und Kultur

Im Bereich Bildung und Kultur herrscht das Prinzip der ethnischen Trennung. Es gibt zwei sprachlich getrennte Schulmodelle, getrennte Kulturvereine, getrennte Bibliotheken, usw. Ausnahmen (Bibliothekszentrum in Bozen oder dreisprachige Universität Bozen) bestätigen die Regel.¹⁵ Nun ist das Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit immer durch Distanz und Nähe geprägt. Distanz bedeutet einsprachige Kultur- und Bildungsmodelle. Minderheiten sollen dieses Recht in Anspruch nehmen können. Wer aber die Nähe sucht, der soll dazu ebenfalls das Recht haben. Deshalb sollte es in Zukunft möglich sein, neben deutsch- und italienischsprachigen Schulen als Angebot auch mehrsprachige Schulen einzurichten. Solche dritte Optionen zwischen den Sprachgruppen sollte es in allen Bereichen von Bildung und Kultur geben. Niemand ist verpflichtet, dieses Angebot anzunehmen, soll aber als Option für jene gelten, die statt ethnische Distanz kulturelle Nähe suchen.¹⁶

ii. Medien

Medien spielen in ethnisch fragmentierten Gesellschaften eine äußerst wichtige Funktion.¹⁷ Zum einen hängt die soziale Identität und soziale Existenz

15 Vgl. Verena PERNTHALER, Vom Nebeneinander zum Miteinander? Wandel in der Kulturpolitik, politikwiss. Diplomarbeit, Innsbruck 2009; Hans Karl PETERLINI (Hg.), Universitas est. I: Essays zur Bildungsgeschichte in Tirol/Südtirol vom Mittelalter bis zur Freien Universität Bozen, Bozen 2008.

16 Vgl. Siegfried BAUR/Giorgio MEZZALIRA/Walter PICHLER, Die Sprache der Anderen. Aspekte der Sprachen- und Schulpolitik von 1945 bis heute, Meran/Klagenfurt 2009.

17 Vgl. Günther PALLAVER, (Hg.) Die ethnisch halbierte Wirklichkeit. Medien, Öffentlichkeit und politische Legitimation in ethnisch fragmentierten Gesellschaften. Theoretische Überlegungen und Fallbeispiele aus Südtirol, Innsbruck/Wien/Bozen 2006.

von sprachlichen Minderheiten von Minderheitenmedien ab. In ethnisch fragmentierten Gesellschaften wird deshalb die Selbstbestätigungsfunktion der Massenmedien höher eingeschätzt als die reine Vermittlung von Informationen. Dem Grundrecht auf Identitätsbildung durch Massenmedien in der eigenen Sprache folgt parallel dazu die friedensstiftende Funktion von Medien, die in einer Gesellschaft mit mehreren Sprachgruppen wirken. Medien haben in solchen Gesellschaften die Aufgabe, durch eine entsprechende Kommunikation die ethnischen Spannungen zu reduzieren und die Kooperation unter den Sprachgruppen zu fördern. Ziel muss ein friedliches und konstruktives Zusammenleben unter den Sprachgruppen sein. Dies gilt gleichermaßen für die Medien der Minderheit(en) wie auch der Mehrheit(en).

Der ethnischen Trennung des politischen Systems entspricht auch das Mediensystem. Jede Sprachgruppe besitzt ihre eigenen, einsprachigen Medien. Das gilt für den Bereich der privatrechtlich organisierten Printmedien genauso wie für die elektronischen, namentlich für die öffentlich rechtliche Radio- und Fernsehanstalt RAI. Die ethnische Trennung der Kommunikation führt aber zu ethnischen Teilöffentlichkeiten und dadurch zur legitimatorischen Anfälligkeit des politischen Systems. Eine ethnisch geteilte Öffentlichkeit führt nämlich zu einer ethnisch geteilten Legitimität des politischen Systems, weil es an gemeinsamen legitimationsstiftenden Diskursen fehlt, weil es unterschiedliche Wahrnehmungen, zu geringe gemeinsame Erfahrungen, unterschiedliche Verständigungsarten usw. gibt. Die Folge davon ist, dass die Legitimation des politischen Systems durch eine quantitativ und qualitativ unterschiedliche Kommunikation gekennzeichnet ist. Die Legitimation ist ethnisch asymmetrisch. Deshalb ist für den Übergang von einer ethnisch dominierten zu einer territorial dominierten Autonomie eine gemeinsame, mehrsprachige Information eine wichtige Voraussetzung, um eine ungeteilte Öffentlichkeit zu schaffen. Dazu sind auch interethnische Medien notwendig.¹⁸

iii. Intermediäre Strukturen

Eine ethnisch ungeteilte Kommunikation erfordert gemeinsame intermediäre Strukturen und Entscheidungen im Sinne eines öffentlich-rechtlichen Auftrages. Die Schaffung einer gemeinsamen Öffentlichkeit in ethnisch fragmentierten Gesellschaften erfordert nicht nur gemeinsame Diskurse, sondern auch die sprachgruppenübergreifende Bündelung gemeinsamer Interessen. Solche intermediäre Strukturen sind in erster Linie gemeinsame Parteien und gemeinsame Verbände, also Einrichtungen, die nicht entlang des ethnischen *cleavage* organisiert sind. Solche gemeinsame Interessenvertretungen sind umso eher realisierbar, wenn den einzelnen Sprachgruppen deren gruppenübergreifende Bedeutung für den Alltag bewusst wird.

18 Vgl. SALTO.BZ. Das Nachrichten- und Communityportal für Südtirol, das zweisprachig berichtet, <http://www.salto.bz/> (29.3.2013).

4. Ausweitung der Demokratie und Governance als neue Form der politischen Mitbestimmung

Unter Autonomie wurde bislang in erster Linie eine territoriale Selbstverwaltung verstanden, die in einer immer größeren Übernahme von Zuständigkeiten vom Staat auf das Land zum Ausdruck kam. Die Vorstellungen einer *dynamischen Autonomie*, die von der SVP nach der Streitbeilegung vor der UNO (1992) lanciert wurde, genauso wie das Konzept einer *Vollautonomie*, 2012 als Antwort auf den politischen Druck nach Selbstbestimmung und Freistaat entwickelt, weisen in diese Richtung.¹⁹ Dabei handelt es sich um das Außenverhältnis der Autonomie, um das Verhältnis zum Zentrum. Weit weniger ist es in der Vergangenheit um das Innenverhältnis der Autonomie gegangen, um die Südtiroler-interne Demokratie sowie um die Weitergabe der Zuständigkeiten nach unten, um die Aufteilung und Gestaltung von Macht.

i. Partizipation

Das moderne Konzept der politischen Partizipation steht in Verbindung mit dem Demokratisierungsprozess und hat sich im Zuge dieses Prozesses auf verschiedenen Ebenen, auf die Anzahl der Partizipanten und deren Einsatz, deren Einfluss auf die MachttägerInnen und deren Entscheidungen ausgeweitet wie auf die Tragweite solcher Entscheidungen selbst.²⁰ Die Ausweitung der Partizipation war und ist unter anderem eine Folge der Ausweitung der Rechte der Bürger und Bürgerinnen sowie der Ausweitung des politisch-administrativen Apparates. Dabei betrifft die Partizipation den formellen genauso wie den informellen Sektor, die direkte genauso wie die indirekte Demokratie. In dieser Hinsicht ist es signifikant, ob ein politisches System mehr offen oder mehr geschlossen ist, weil dies die Partizipationsmöglichkeiten ausweitet oder einschränkt.

Nun wissen wir von der Systemtheorie her, dass politische Systeme eine Reihe von Aufgaben zu erfüllen haben, die in Input- und Output-Funktionen eingeteilt werden können. Zu den Input-Funktionen gehören die Interessenartikulation und die Interessenaggregation, während die politische Sozialisation, die Rekrutierung und politische Kommunikation zu den Systemfunktionen gezählt werden. Wir wissen auch, dass politische Systeme durch die Rückkoppelung der Entscheidungen mit dem gesellschaftlichen Umfeld und dem System selbst charakterisiert sind. Die Outputs, etwa in Form von *policies* wie Gesetzen, Regierungsbeschlüssen oder richterlichen Entscheidungen, kurzum Regelsetzung, Regelanwendung und Regelauslegung, wirken auf die Gesellschaft zurück, aber auch auf das politische System.²¹

19 Vgl. SÜDTIROLER VOLKSPARTEI, Südtirol auf dem Weg zur Vollautonomie, <http://www.svp.eu/de/themen/55.htm> (27.3.2013).

20 Vgl. FRANCESCO RANIOLO, *La partecipazione politica*, Bologna 2002, S. 26–31.

21 Vgl. GABRIEL A. ALMOND/James S. COLEMAN (Hgg.), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton 1960; GABRIEL A. ALMOND/Bingham G. POWELL, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston 1966.

Input und Output sind für den Vergleich der Demokratiequalität politischer Systeme zentral. Wird im politischen System stärker die Input-Seite betont, dann wird Demokratie vor allem am Prozess der Entscheidungsfindung gemessen, etwa an der Freiheit von Wahlen sowie an der Garantie von liberalen Grundrechten wie der Meinungs-, Religions- und Pressefreiheit, aber auch am Pluralismus der Meinungsbildung oder am Recht auf Dissens.

Wird hingegen in einem politischen System das Schwergewicht mehr auf die Output-Seite gelegt, wird Demokratie in erster Linie am Ergebnis der Entscheidungsfindung bei der gerechten Verteilung der Güter und Einkommen und bei der Garantie sozialer Grundrechte gemessen, betreffend etwa das Recht auf Arbeit oder ein Mindesteinkommen.

Wird Demokratie primär an der Output-Seite gemessen, dann hat Südtirol eine sicherlich positive Bilanz anzubieten: wirtschaftliche Prosperität, eine sehr geringe Arbeitslosigkeit, eine (fast) intakte Umwelt, funktionierende Sozial- und Gesundheitsdienste, eine hohe Lebensqualität usw.

Wenn es im Lande aber trotz dieser positiven Output-Indikatoren ein politisches Unbehagen gibt, das zu einer fortschreitenden Ablehnung der Autonomie führt, wenn der Diskurs vom „disagio degli italiani“ ernst genommen wird, so hängt dies unter anderem mit Defiziten auf der Input-Seite zusammen, mit einem Defizit an politischer Partizipation und einem Defizit an Einbindung der italienischen (auch der ladinischen) Sprachgruppe in die Entscheidungsfindungsprozesse (siehe oben). Das bedeutet, dass es auf dem Weg zur territorialen Autonomie einer Stärkung der Input-Seite bedarf. Das würde bedeuten: Ausbau der politischen Partizipation, der politischen Vertretung, größerer (substanzieller) Medienpluralismus, Pluralismus der Meinungsbildung, Stärkung der Kommunikation zwischen den Sprachgruppen und dergleichen mehr.

ii. Governance

Südtirol gleicht grosso modo einem unitaristischen Staat und hat die Rollen vertauscht: vom Zentralismus Roms zum Zentralismus von Bozen. Dabei wäre es aus ethischer genauso wie aus demokratischer Sicht, aus Überlegungen der Effizienz wie der Transparenz durchaus zielführend, diesen Zentralismus aufzubrechen und vor allem die untergeordneten Gebietskörperschaften stärker in den Gestaltungs- und Verwaltungsprozess mit ein zu beziehen. Das bedeutet Abtretung von Zuständigkeiten an die Gemeinden und Bezirksgemeinschaften. Dazu gehört auch die Miteinbeziehung der Gebietskörperschaften in den politischen Entscheidungsfindungsprozess auf Landesebene. Der bestehende Rat der Gemeinden kann als embryonale Einrichtung dazu angesehen werden, der stark ausgebaut werden sollte.

In einem allgemeineren Sinne geht es also um die Frage der Südtiroler Governance. Unter Governance versteht man Steuerungssysteme, die

Politik, Institutionen und Individuen/Zivilgesellschaft verbinden sowie Aushandlungsprozesse zwischen den verschiedenen Akteuren und den verschiedenen Ebenen gestalten, welche die Bereiche *policy*, *politics* und *polity* betreffen und auf den Transformationsprozess „from Government to Governance“ verweisen. Damit wird deutlich gemacht, dass die Modalitäten, mit denen Entscheidungen in der Politik getroffen und implementiert werden und mit denen Einfluss auf die Gesellschaft genommen wird, nicht mehr ausschließlich hierarchischen und bürokratischen Regierungslogiken entsprechen, die von staatlichen Autoritätsträgern kontrolliert werden, sondern partizipativen und informellen Mechanismen entsprechen, bei denen öffentliche und private Akteure gemeinsam Entscheidungen treffen und gemeinsam die Verantwortung dafür übernehmen.²² Damit soll das Ziel erreicht werden, den in Krise geratenen Wohlfahrtsstaat umzubauen, den soziokulturellen und ökonomischen Strukturwandel zu bewältigen und Steuerungsinstrumente erfolgreich einzusetzen, wodurch nachgeordnete Einrichtungen, in unserem Falle vor allem die Gemeinden, neue Aufgaben erhalten. In der Vernetzung und Absprache mit unterschiedlichen öffentlichen und privaten Akteuren sowie mit der Zivilgesellschaft sollen die neuen gesellschaftlichen Herausforderungen und Probleme gemeistert werden. Es gilt, durch den architektonischen Umbau der Provinz Bozen, die Steuerungskapazitäten zu erhöhen, die Effizienz des Regierens zu steigern, Probleme und Konflikte besser zu lösen, die Wirtschaft anzukurbeln, das Wachstum, aber vor allem auch die politische Partizipation zu fördern.²³ Die durch die Ausweitung der Partizipation geänderte Beziehung der Zivilgesellschaft zu politischen Institutionen fällt unter den Begriff des „network Governance“. Außerdem unterscheidet sich die politische Steuerung im Sinne von Governance von der Logik des Government in der Verwendung von „soft power“ (z.B. freiwillige Vereinbarungen, ökonomische Anreize) im Gegensatz zu harten gesetzlichen Regelungen.

In diesem Zusammenhang steht auch das Konzept der *Cross border governance*, die zu einer Neudefinierung staatlicher Souveränität, der staatlichen Solidarität und zu einer Transformation territorialer Strukturen geführt hat bis hin zur Überschreitung staatlicher Grenzen.²⁴ Ein Themenkomplex, der hier nicht behandelt wird. Laut Weissbuch der Europäischen Kommission – um das Thema abzuschliessen - beruht gutes Regieren heute auf fünf Grundsätzen:

22 Vgl. Roderick A. W. RHODES, *The New Governance: Governing without Government*. In: *Political Studies* 44 (1996), S. 652–667.

23 Vgl. Michael KEATING, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Aldershot 1998.

24 Vgl. Simona PIATTONI, *The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, New York 2010, S. 1–10; diess., *Multi-Level-Governance in the EU. Does it work?*, paper 2009, <http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni> (24.3.2013), S. 12; Philippe SCHMITTER, „Neo-functionalism“. In: Antje WIENER/Thomas DIEZ (Hgg.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford 2004, S. 45–74.

Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz.²⁵ Daran sollte sich auch Südtirol orientieren.

5. Schlussbetrachtung

Südtirols Autonomie ging von ethnischen Eindeutigkeiten aus, während die soziale Wirklichkeit diese Eindeutigkeit immer wieder und immer mehr untergräbt. Südtirols Autonomie baute (und baut) auf ethnisch definierten Gruppenrechten auf, denen individuelle Menschenrechte gegenüberstehen.²⁶ Ethnische Spannungen sind unter anderem die Folge der ethnischen Versäulung. Sich vorzustellen, dass ethnische Spannungen abnehmen, ohne dass die ethnische Trennung beseitigt wird, entspricht einer hoffnungslosen Vorstellung. Eine auf ethnischer Logik konstruierte Autonomie kann deshalb nur eine Lösung auf Zeit sein. Langfristig geht es um die Zerstörung des Ethnischen, um die De-Ethnisierung der Politik und um deren Auflösung in seine historischen, sozialen, generations- und geschlechtsspezifische Komponenten.²⁷ Das ist die Utopie, auf die wir hinsteuern müssen. Den konkreten Weg, um dieser Utopie in der Wirklichkeit möglichst nahe zu kommen, müssen alle Betroffenen – bei allen unterschiedlichen Vorstellungen und Meinungen – möglichst gemeinsam gehen. Der Weg ist das Ziel.

25 KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Europäisches Regieren. Ein Weissbuch, KOM(2001) 428 endgültig 2001, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf (24.3.2013).

26 Vgl. Peter HILPOLD, *Modernes Minderheitenrecht*, Wien/Baden-Baden/Zürich 2001.

27 Vgl. Anton PELINKA, *Pandaemonium? Zur Zerstörkraft ethnischer Identität*. In: Christoph von HARTUNGEN u.a. (Hgg.), *Demokratie und Erinnerung. Südtirol-Österreich-Italien. Festschrift für Leopold Steurer zum 60. Geburtstag*, Innsbruck/Wien/Bozen, S. 128.